Die Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität

zu Breslau.

Vorgelegt von

Johannes Hunisch.

— 1932 —

Gedruckt mit Genehmigung
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Referent: Dr. iur. A. Wegner, Professor der Rechte.
Korreferent: Dr. iur. et. Dr. phil. Rosenstock-Hüssy,
Professor der Rechte.

Herm. Prinz, Bückeburg.
— 1933 —

Die Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen.

Inaugural - Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Schlesischen Friedrich Wilhelms-Universität

zu Breslau.

Vorgelegt von

Johannes H u n i s c h.

- 1932 -

Gedruckt mit Genehmigung
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Referent: Dr.iur. A. W e g n e r Professor der Rechte.

Korreferent: Dr.iur.et Dr.phil. R o s e n s t o c k-
H ü s s y Professor der Rechte.

R.UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Herm. P R I N Z
Bückeburg.
- 1933 -

Inhaltsverzeichnis.

****

pag.

Literaturangaben . . . . . I - XVIII

A. Einleitung 1

B. Die Entstehung der Meistbegünstigungsklausel und ihre Entwicklungsgeschichte bis 1860/61. 4

1. Die verschiedenen Formen der Meistbegünstigungsklausel. 5

2. Die Handelsverträge des Mittelalters. 10

3. Die Handelsverträge der Merkantilzeit 16

4. Die Entstehung der Meistbegünstigungsklausel 25

5. Der Umfang und die materielle Bedeutung der Meistbegünstigungsklausel in der Merkantilzeit 35

6. Die Entwicklung der Meistbegünstigungsklausel bis 1778. 40

7. Die volle Meistbegünstigung 50

C. Die beiden Arten der Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen der Weltmächte vor dem Kriege. 55

1. Die Handelsvertragspolitik Frankreichs. 59

2. Die Handelsvertragspolitik Englands. . 83

3. Die Handelsvertragspolitik der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika . . . 92

4. Die Handelsvertragspolitik des zaristischen Rußlands. 108

pag.

5. Die Handelsvertragspolitik des Deutschen Reiches. 142

D. Das Versailler Diktat und die Meistbegünstigungsklausel. 207

1. Die einseitige Meistbegünstigungsklausel vor dem Versailler Diktat. 208

2. Die einseitige Meistbegünstigungsklausel im Versailler Diktat und ihre Folgen. . . 217

E. Die beiden Arten der Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen der Weltmächte nach dem Weltkriege 221

1. Die moderne Handelsvertragspolitik Frankreichs 237

2. Die moderne Handelsvertragspolitik Englands. 243

3. Die moderne Handelsvertragspolitik der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika . . 250

4. Die moderne Handelsvertragspolitik der U.d.S.S.R. 257

5. Die moderne Handelsvertragspolitik des Deutschen Reiches. 264

F. Zusammenfassung der durch die geschichtlichen Betrachtungen gewonnenen Erkenntnisse und die Lehre, die Deutschland aus ihnen für die Zukunft ziehen muß. 270

A. Einleitung.

Das Völkerrecht beschränkt grundsätzlich nicht die Freiheit der Staaten in der Gestaltung ihrer Handelspolitik. Ein Mittel der Handelspolitik sind die Handelsverträge. Diese haben den Zweck, für die wechselseitigen Handelsbeziehungen der vertragsschliessenden Staaten bestimmte Vorschriften zu treffen.

Vornehmlich in den Handelsverträgen, daneben aber auch in Konsular - und Schiffahrtsverträgen findet sich nun eine Vorschrift, die für die Gestaltung der Handelspolitik der Staaten von großer Bedeutung geworden ist.

In dieser Vorschrift handelt es sich um eine vertragsmäßige Abrede, durch welche sich die kontrahierenden Staaten einander verpflichten, sich in Bezug auf ausdrücklich benannte oder nicht benannte Gegenstände alle diejenigen Vorteile, Vergünstigungen und Begünstigungen zukommen zu lassen, die sie irgend einer dritten Nation schon eingeräumt haben oder künftig einräumen werden. Man hat für eine derartige Vorschrift den Begriff „MEISTBEGÜNSTIGUNGS-KLAUSEL" geprägt.

Die Aufgabe dieser Schrift soll es nun sein, festzustellen, welche Rolle diese Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen gespielt hat und noch spielt, und wie sich die einzelnen Staaten dieser Klausel bedient haben, um ihre Handelspolitik erfolgreich zu gestalten[1].

---

1) Die Behauptung Schweinfurths a.a.O. Pag.8, daß die Bedeutung der Meistbegünstigung in der Wirtschaftspolitik, ihre Zweckmäßigkeit und ihre Rückwirkung auf das Wirtschaftsleben der Staaten le-

Fortsetzung s.n. Seite.

Mit der Erkenntnis, daß die Meistbegünstigungsklausel eine völkerrechtliche Vertragsform

---

diglich der Nationalökonomie überlassen werden muß, ist unzutreffend. Wie Schweinfurth selbst im ersten Satze des § 1 seiner Schrift sagt, ist die Meistbegünstigungsklausel eine völkerrechtliche Vertragsform. Bei einem Vertrage begegnen sich die Willenserklärungen der kontrahierenden Staaten. Was entsteht ist ein Rechtsgeschäft, das Rechtsverhältnisse schafft. Wirken nun diese Rechtsverhältnisse ungünstig auf das Wirtschaftsleben der Staaten oder eines Staates ein, so ist es unzweifelhaft Aufgabe des Juristen, zu durchdenken, welche Rechtsgeschäfte andere, günstigere Rechtsverhältnisse schaffen würden, und welch andere Willenserklärungen sich zu diesem Zweck bei der Entstehung der Rechtsgeschäfte begegnen müßten, Um diese Aufgabe lösen zu können, muß der Jurist die Bedeutung des Rechtsgeschäftes in der Handelspolitik, seine Zweckmäßigkeit und die Wirkungen der durch das Rechtsgeschäft geschaffenen Rechtsverhältnisse auf das Wirtschaftsleben der Staaten klar erkannt haben. Erst dann ist er in der Lage, die Frage zu beantworten welche Willenserklärungen abzugeben sind, die bei Begegnung mit denen des anderen Teils, Rechtsgeschäfte entstehen lassen, die Rechtsverhältnisse mit günstigeren Wirkungen für das Wirtschaftsleben der Staaten schaffen. -

Davon aber abgesehen, gehört zum Völkrerrecht, das von der Gesamtheit der Rechtsnormen gebildet wird, die den zwischenstaatlichen Verkehr der Staaten als Träger von Hoheitsrechten regeln, die Erkenntnis, warum und zu welchem Zwecke solche Rechtsnormen geschaffen worden sind. Diese

Fortsetzung s.n. Seite.

ist, und daß sich die Völker ihrer bedienen, um ihre handelspolitischen Beziehungen zueinander zu regeln ist die Stellung der Klausel im Völkerrecht festgelegt.

Formell ist sie ein Staatsvertrag und gehört damit zu der Lehre von den Staatsverträgen[1].

Materiell kann sie Bestimmungen enthalten, die das Fremden-Konsular- und Flaggenrecht angehen, oder sie bringt Vorschriften zur Regelung der wechselseitigen Handelsbeziehungen der kontrahierenden Staaten.

In dieser handelspolitischen Beziehung ist das Verständnis der Klausel schon schwieriger. Wie Borchardt a.a.O. pag.1 richtig feststellt, gelangt man hier zu ihrem Verständnis erst auf Umwegen. Enthält die Klausel Vorschriften für das Fremdenrecht, so ist sie ein Institut des internationalen Personalrechts. Dementsprechend ist sie handelspolitisch ein Institut der internationalen Weltwirtschaft,

---

Erkenntnis kann aber nur dann gewonnen werden, wenn die Wirkungen bekannt sind, die diese Rechtsnormen, hier im besonderen Falle die Handelsverträge mit ihren Vorschriften, auf die wirtschaftliche Interessengemeinschaft der Staaten, die ja zur Grundlage der Völkerrechtsgemeinschaft gehört, ausüben. -

1). Siehe Schweinfurth a.a.O. pag. 19/20. Der Verfasser spricht dort von „Staatsverträgen in weitem Sinne" als Oberbegriff, der sich je nach dem Inhalt des Willens der kontrahierenden Staaten in zwei Kategorieen zerlegen läßt: 1. in Staatsverträge in engerem Sinne, und 2. in Vereinbarungen. Er kommt zu dem richtigen Ergebnis, das die Meistbegünstigungsklausel ein Staatsvertrag im engeren Sinne ist, da sich keine objektive Rechtsnorm

Fortsetzung s.n.Seite.

des Welthandels. Die Entstehung und die Ausbreitung des Welthandels waren Grundbedingungen für die Entstehung der Meistbegünstigungsklausel. Strukturveränderungen des Welthandels rechnungtragend, konnte sie sich weiterentwickeln. Die Entstehung und Ausbildung einheitlicher nationaler Zolltarife brachte die Notwendigkeit ihrer Ergänzung durch Handelsverträge mit sich. In diesen Handelsverträgen erscheint die Klausel und gewinnt dort neuen handelspolitischen Inhalt. Damit wird sie, wie die Handelsverträge selbst, ein Mittel der Handelspolitik.

B. Die Entstehung der Meistbegünstigungsklausel und ihre Entwicklungsgeschichte bis 1860/61.

Die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigungsklausel ist von Felix Borchardt in seiner Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde bei der philosophischen Fakultät der Universität Heidelberg, Königsberg 1906 mit großer Gewissenhaftigkeit an Hand reichen Materials ausführlich geschildert worden. Herbert Schweinfurth hat seiner Dissertation, Heidelberg 1911: „Die Meistbegünstigungsklausel. Eine völkerrechtliche Studie", die Entwicklungsgeschichte Borchardts

---

schafft, sondern eine Norm, nach der sich die beiden kontrahierdenden Staaten in Zukunft behandeln wollen. Zu demselben Ergebnis kommt Binding, der rechtssetzende Verträge (Vereinbarungen) von rein rechtsgeschäftlichen Verträgen (Staatsverträge im engeren Sinne) unterscheidet.

zu Grunde gelegt, und ist nur kurz auf sie eingegangen. Dieser von Schweinfurth eingeschlagene Weg, „in den geschichtlichen Grundlagen einen Extrakt der bisher gelieferten historischen Studien darzustellen, lediglich mit dem Zweck, den Leser in das System und die hier behandelten Fragen einzuführen", soll in dieser Schrift nicht gewählt werden.

Wohl ist an der Borchardtschen Darstellung der Entstehungsgeschichte der Klausel und der ersten Phasen ihrer geschichtlichen Entwicklung nicht viel zu ergänzen, und so wird auch bei der kurzen Wiederholung derselben, nichts wesentlich Neues gebracht werden. Es erscheint aber trotzdem im Interesse für das Verständnis der Klausel im Rahmen der Verträge in denen sie erscheint, und für die Erkenntnis, welche Rolle sie in der Handelspolitik der Staaten gespielt hat, notwendig, auf ihre Entstehungsgeschichte und auf die ersten Phasen ihrer Entwicklung zurückzugreifen. Auch werden dabei Auseinandersetzungen mit Borchardt, L. Glier und anderen Autoren nötig sein, die zur Lösung des Problems wichtig erscheinen. Es soll darum hier noch einmal - wenn auch in kürzerer Form als es Borchardt und Glier getan haben - auch auf die Gefahr hin, Wiederholungen zu bringen auf die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigungsklausel bis 1860/61 eingegangen werden.

1. Die verschiedenen Formen der Meistbegünstigungsklausel.

Wie eingangs der Schrift schon festgestellt wurde, besteht das Wesen der Meistbegünstigungsklausel ganz allgemein darin, daß sich zwei Staaten vertragsmäßig versprechen, ihre Angehörigen, Waren und Verkehrsmittel nicht ungünstiger behandeln zu wollen, als diejenigen irgend welcher dritter Staaten.

Diese Klausel erscheint in zwei Formulierungen:

a) Die erste Formel verpflichtet die kontrahierenden Staaten, ihre Angehörigen, Waren und Verkehrsmittel n i c h t ungünstiger zu behandeln, als diejenigen irgend welcher dritter Staaten. Man nennt diese Formel infolge ihrer negativen Fassung „die negative Formel". -

b) Die zweite Formel bringt den Parteien die Verpflichtung, ihre Angehörigen, Waren und Verkehrsmittel e b e n s o günstig zu behandeln, als diejenigen irgend welcher dritter Staaten. Man nennt diese Formel die positive Formel"[1].

---

1) Wie später gezeigt werden wird, enthält die Musterklausel des Wirtschaftskomitees des Völkerbundes (1929) eine Kombination beider Formeln. An sich wäre das überflüssig gewesen. Der Anspruch aus der Klausel verändert sich durch die verschiedene Formulierung der Klausel nicht. Das Versprechen, einen Staat n i c h t ungünstiger zu behandeln, ist identisch mit dem Versprechen, ihn e b e n s o günstig zu behandeln. So auch Bonhoeffer a.a.O. -
Die hier erwähnte positive und negative Formel ist aber nicht zu verwechseln mit den Begriffen Schweinfurths, der ein positives Element von einem negativen unterscheidet. Das positive Element Schweinfurths betont den Gleichbegünstigungszwang. Das negative Element bringt den Anspruch, einem dritten Staate Vorteile, die er etwa genießen sollte, zu entziehen. Wie Bonhoeffer richtig feststellt, können diese Ansprüche nur wahlweise, nicht nebeneinander, geltend gemacht werden. Der eine Anspruch schließt den anderen aus. Die Wahl, welcher Anspruch

Fortsetzung s.n.Seite.

Neben dieser Klausel findet sich in Handelsverträgen noch eine Vereinbarung, nach der ein Staat dem anderen Vertragsstaat alle gegenwärtigen, bekannten Begünstigungen dritter Staaten bedingungslos einräumt. Die Einräumung zukünftiger, unbekannter Begünstigungen wird jedoch nur bedingt gewährleistet. Erlangt der dritte Staat diese Begünstigungen unentgeltlich, so sollen sie ipso jure dem anderen Vertragsteil auch zufallen. Erlangt er sie infolge einer Gegenleistung, so ist der verpflichtete Staat nur verpflichtet, diese Begünstigungen gegen eine der Gegenleistung dritter Staaten entsprechende Konzession zu gewähren. Man nennt diese Klausel „amerikanische Meistbegünstigung", „Reziprozitätsklausel" „bedingte Meistbegünstigung" im Gegensatz zur „unbedingten Meistbegünstigung"[1] oder „reziproke Meistbegünstigung"[2].

Bei der Betrachtung aller dieser Formen, in denen die Meistbegünstigungsidee erscheint, fällt auf, daß etwas Konkretes über die wirkliche Beschaffenheit der Begünstigungen in der Klausel

---

gewährt werden soll, bleibt immer dem verpflichteten Staate. Man wird sich daher der Ansicht Bonhoeffers anschließen müssen, daß die beschriebene Teilung des Meistbegünstigungsanspruchs - der schlechthin der Anspruch auf Gleichbehandlung ist - wie sie Schweinfurth vorschlägt in eine positive und negative Seite unfruchtbar und unkorrekt ist.

1) Siehe L. Glier a.a.O.
2) Siehe Borchardt a.a.O.

selbst nicht ausgesagt wird[1]. Vielmehr hat die Klausel einen allgemeinen, formellen Charakter. „Erst die materielle Handelspolitik gibt die Füllung für den Rahmen ab" sagt Borchardt a.a.O. Und so muß man mit Borchardt zu dem Ergebnis kommen, daß in der Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigungsklausel weniger die Weiterbildung ihres Begriffes, als vielmehr die Veränderungen ihres Geltungsbereiches im Laufe der Zeit das Charakteristische ist. Der Rechtsgedanke der Meistbegünstigungsklausel erobert sich neue Anwendungsgebiete und schafft sich so seine Entwicklungsgeschichte.

Bei der ausführlichen Schilderung dieser Entwicklungsgeschichte bedient sich Borchardt

---

1) Ähnliche Betrachtungen finden sich in der Rede des Staatssekretärs von Marschall in der Sitzung des Reichstages vom 22. Januar 1892:

„Die Meistbegünstigung an sich ist nur ein unbeschriebenes Blatt Papier, das seinen Inhalt erst bekommt durch Vertragstarife, die andere Staaten unter sich verabreden, und seinen Inhalt wieder verliert in dem Augenblick, wo solche Vertragstarife wieder außer Kraft treten. Ich kann mir von allen Staaten der Welt die Meistbegünstigung konzedieren lassen; bestehen keine Tarifverträge oder treten solche außer Kraft, so gelten überall nur die autonomen Generaltarife, mit anderen Worten: der Inhalt der Meistbegünstigung bestimmt sich nicht durch meinen Vertragswillen, sondern durch den Vertragswillen anderer Staaten. Erhält sonach die Klausel der Meistbegünstigung ihren Inhalt erst von dritter, unter Umständen noch unbestimmter Seite, so kann sich nurmehr fragen, 1. aus welchem Rechte, 2. nach welchen Grundsätzen und 3. in welchem Umfange dies geschieht".

drei verschiedener Begriffe, die für diesen historischen Überblick übernommen werden sollen, weil sie am eindeutigsten erscheinen. Borchardt spricht:

1. Von dem Begriff „Meistbegünstigung" schlechtweg. Es ist der Begriff der Meistbegünstigungsklausel wie sie im Jahre 1713 entsteht. Die Meistbegünstigung schlechtweg ist an keine Gegenleistung gebunden.
2. Von dem Begriff „reziproke Meistbegünstigung". Es ist der Begriff jener Klausel von der auf pag. 7/8 d.S. gesprochen worden ist.
3. Von dem Begriff „volle Meistbegünstigung". Es ist der Begriff der Meistbegünstigungsklausel von 1860 ab. Die volle Meistbegünstigung kann beschränkt sein. Diese Beschränkungen[1] ändern jedoch nichts an dem begrifflichen Charakter der vollen Meistbegünstigung[2].

---

1) z.B. die erste Regelung des deutsch-französischen Handelsabkommen vom 17. August 1927, die am 6. September 1927 in Kraft trat, und die die listenmäßige Meistbegünstigung brachte, d.h. die Meistbegünstigung war auf die Waren beschränkt, die listenmäßig verzeichnet waren. Für die übrigen Waren galt die Meistbegünstigung nicht. -

2) Glier spricht a.a.O. pag. 20 von „unbedingter Meistbegünstigung" - entspricht dem Begriff „Meistbegünstigung" schlechtweg - im Gegensatz zur „bedingten Meistbegünstigung" - entspricht dem Begriff „reziproke Meistbegünstigung" -. Ferner unterscheidet Glier „beschränkte und unbeschränkte Meistbegünstigung", je nachdem sie räumlich, zeitlich oder in anderer Weise beschränkt ist, oder nicht. Er prägt den Begriff „glatte Meistbegünstigung", die weder bedingt noch beschränkt sein darf. Jedoch deckt sich der Begriff „glatte Meistbegünstigung" nicht mit dem Begriff „volle Meistbegünstigung". Bei der vollen Meistbegünstigung hat sich,

Fortsetzung s.n.Seite.

Wenn man erkennen will, welche Umstände zur Entstehung der Meistbegünstigungsklausel geführt haben, und auf welche Weise und zu welcher Zeit die Klausel entstanden ist, muß man der Tatsache Rechnung tragen, daß die Klausel eine Handelvertragsform ist, d.h., man wird sie in den Handelsverträgen suchen müssen. Demnach muß mit einer Betrachtung der Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Klausel notwendig eine geschichtliche Betrachtung der Handelsverträge selbst verbunden sein.

2. Die Handelsverträge des Mittelalters.

Man hat in der Literatur häufig das Mittelalter als ein Zeitalter der Vertragslosigkeit bezeichnet. Jedoch ist diese Bezeichnung in ihrer Ausschließlichkeit falsch[1]. Die Mächte, die im Mittelalter den Transithandel betrieben, waren weder Staaten noch Natio-

---

wie noch nachzuweisen sein wird, der Rechtsgedanke der Meistbegünstigung ein ganz neues Anwendungsgebiet erobert. Der Begriff stellt darum auch tatsächlich - wie Borchardt richtig erkennt - etwas ganz verschiedenes dar, als der Glier'sche Begriff „glatte Meistbegünstigung". Das Verdienst Borchardt ist es, als erster in der Literatur eine eindeutige Terminologie der Begriffe geschaffen zu haben, während die Schrift von Glier in dieser Hinsicht zu wünschen übrig läßt.

1) Ebensowenig entspricht es den Tatsachen, daß es angeblich im Mittelalter kein Völkerrecht gegeben haben soll. Eine weit verbreitete Ansicht sieht den Beginn des eigentlichen Völkerrechts im Westphälischen Frieden von 1648. Als „Vater der Völkerrechtswissenschaft" wird Hugo Grotius genannt, der während des Dreißigjährigen Krieges das berühmte Werk „De jure Belli ac Pacis" (1625) geschrieben hat. Wegner weist in seiner Einführung in die Rechtswissenschaft im zweiten Bande, pag.76 u.77

Fortsetzung s.n.Seite.

nalitäten, sondern Städte. Diese handelsactiven Städte, die sich im Laufe der Zeit einmal in Deutschland zu Städteverbänden mit genossenschaftlicher Tendenz, z.B. der Deutschen Hanse, andererseits in Italien zu Stadtstaaten, wie z.B. den italienischen Handelsrepubliken zusammenschlossen, trieben sehr wohl Handelspolitik. Die Mittel ihrer Handelspolitik waren, wenn auch nicht Handelsverträge im heutigen Sinne, so doch vertragsähnliche Abkommen. Solche Abkommen sind in jener Zeit sehr viel zwischen den Städten untereinander und auch zwischen den Städten und einzelnen Landeshoheiten abgeschlossen worden. Wie schon gesagt, sind diese Gelegenheitsverträge,

---

überzeugend nach, daß eine derartige geschichtliche Betrachtung des Völkerrechts vor allen Dingen in Deutschland Abneigung gegen das Völkerrecht hervorrufen muß. Auf pag. 78 a.a.O. zeigt aber Wegner ebenso überzeugend, daß gewissenhafte Forschung die geschichtliche Betrachtung des Völkerrechts ganz anders gestaltet: „Nur wahrhaft geschichtliche Besinnung kann zeigen, ob und wieweit die Bedenken gegen das Völkerrecht berechtigt sind. Wer Völkerrecht studieren will, muß Weltgeschichte befragen und erforschen. Und da geht es nicht an, um 1648 zu beginnen oder zwar im Altertume, aber so, daß dann zwischen Rom und der Neuzeit ein unbeachteter Zwischenraum bleibt. In diesem Zwischenraum liegt das Mittelalter. Es ist beherrscht von christlichen und lehnsrechtlichen Gedanken der Völkergemeinschaft. Und es sind echte völkerrechtliche Gebilde, die da auftreten, von der Anerkennung des deutschen Volkes unter der Herrschaft König Heinrich I. durch den Karolingererben Karl den Einfältigen, dieser Anerkennung Deutschlands als eines eigenen selbständigen Gemeinwesens, über die Ordnung von Handelsbeziehungen mit italienischen Hafenbeherr-

Fortsetzung s.n. Seite.

von denen leider nur noch ein Teil urkundlich erhalten ist, keine Handelsverträge im heutigen Sinne; sie sind aber trotzdem, wie bald zu sehen sein wird, für diese Betrachtungen von Wichtigkeit. Bei den Gelegenheitsverträgen, soweit sie urkundlich erhalten sind, lassen sich deutlich zwei Gruppen unterscheiden.

Es handelt sich einmal um Verträge, die zwischen handelsactiven Parteien, also Städten oder Städtebünden abgeschlossen wurden. Beide Vertragsschließende Teile waren Handelszentren. Zu denken ist hierbei an die Verbindung der beiden norddeutschen Städte Lübeck und Hamburg, die ja die erste der Verbindungen jener Art ist, die nachher zu dem Nord-Deutschen Städte-Verein und dann weiter zur Hanse führten[1].

---

schern und die Vermittlertätigkeit des Königs Ludwigs des Heiligen von Frankreich bis zu den Resten lehnsrechtlicher Gedanken in modernen völkerrechtlichen Gebilden wie der Suzeränität (bei dieser wird allerdings heute der Lehngedanke gerade im Verhältnis zu nichtchristlichen Völkern angewendet, während die christlichen Staaten seit 1648 ihre Souveränität betonen, diese unbedingte Unabhängigkeit voneinander, die juristisch von Jan Bodin (1576) als Staats- und völkerrechtlicher Grundbegriff geprägt wurde).

Derselbe a.a.O. pag. 107: „Es ist eine vollkommen falsche Behauptung, daß es im Mittelalter kein Völkerrecht gegeben habe. Bekannt und berühmt ist das Schiedsgerichtswesen des Mittelalters. Außer vielen Päpsten war Ludwig der IX (der Heilige) von Frankreich ein gesuchter Schiedsrichter und Vermittler".

1) Sartorius schreibt a.a.O.:
„Die ältesten aufgefundenen Urkunden, die von Vereinen dieser Art reden, beziehen sich auf zwey östlic

Fortsetzung s.n.Seite.

Die ersten Verträge, die von den beiden Städten zugunsten ihrer Bürger abgeschlossen wurden, datieren aus dem Jahre 1210. Aus diesem Jahre besteht ein Abkommen[1] zwischen den beiden Städten wegen Erhaltung wechselseitiger Freundschaft und Schutzes der Güter ihrer Bürger in der einen wie in der anderen Stadt. Sechzehn Jahre später versprechen sich in einem gleichen Abkommen beide Teile die Gleichstellung ihrer Kaufleute in privat- und öffentlich rechtlicher Beziehung, ausgenommen bei der Markttätigkeit. Es handelt sich in diesem Abkommen um eine gegenseitige Gleichstellung. Hier in diesen alten Verträgen handelsaktiver Parteien, ruhen die Wurzeln zu den typischen Formen der späteren G e g e n s e i t i g k e i t s v e r t r ä g e.-

Ganz anders geht die Entwicklung, wenn es sich um Verträge handelt, deren Parteien aus einem handelsaktiven und einem handelspassiven Teil bestanden. Städte als Handelszentren einerseits und Länder als Konsumtionsgebiete andererseits standen sich als Parteien gegenüber. In den Jahren 1203 bis 1234 schloß Lübeck mit Dänemark, Schwerin und Oldenburg Verträge ab, in denen den Lübeckern Handelsfreiheit in diesen Gebieten zugesichert wurden. Als Beispiel diene ein Vertrag aus dem Jahre 1227, in dem Graf Heinrich von Schwerin den Lübeckern

---

belegene, nachher in dem norddeutschen Städte-Verein sehr berühmt gewordene Städte, Lübeck und Hamburg, welche durch ihre eigenthümlichen Verhältnisse zu Dänmark und Holstein, und wegen der daraus für sie entstehenden gemeinschaftlichen Gefahren ganz besonders so wie durch ihre Lage an den zwey verschiedenen und benachbarten Meeren, dazu aufgefordert wurden".

1) Abgedr. b. Sartorius a.a.O. Bd. I. pag. 14. u.b. Dreyer, 14.

das Recht bewilligt, vollkommen „frei von Zöllen und anderen Abgaben, die man Ungelt nennt", in seinem Lande zu handeln[1]. Man hat derartige Verträge Handelsfreiheitsverträge genannt. Auch bei ihnen handelt es sich um eine Gleichstellung mit den Inländern. Denn nur diese hatten das Recht, bis dato frei im Lande zu handeln. In manchen Verträgen heißt es ausdrücklich „gleiche Rechte mit den Bürgern für Kauf und Verkauf". Andererseits spricht der obengenannte Vertrag von 1227 aber nicht davon, daß Schweriner Kaufleute in Lübeck die gleichen Begünstigungen genießen sollten. Es fehlt demnach hier an der Gegenseitigkeit der Gleichstellung. Eine solche wäre auch in Anbetracht der Handelspassivität Schwerins wenig bedeutungsvoll gewesen. Der Zweck des Vertrages sollte vielmehr sein, dem handelsaktiven Lübeck ein neues Handelsgebiet zu erschließen. Dieses Ziel war nur durch einen Vertrag erreichbar, der dem Lübecker Kaufmann im neuen Gebiet Begünstigungen der oben beschriebenen Art brachte.

Als Ergebnis dieser Betrachtung kann zusammengefaßt werden, daß die Verträge zwischen handelsaktiven und handelpassiven Parteien die typischen Formen der späteren B e g ü n s t i g u n g s v e r t r ä g e ausbilden. -

Zieht man aus dem, was über die Gelegenheitsverträge des Mittelalters soeben gesagt worden ist das Fazit, so ist festzustellen, daß diese Verträge den Grundstein bilden, auf den sich später die Gegenseitigkeits- und Begünstigungsverträge entwickeln. Der Begriff der Meistbegünstigung war diesen Verträgen aber noch völlig unbekannt. -

---

1) Abgedr. b. Ungnaden, siehe Sartorius Bd, II. pag. 28. „absque theloneo et exactione, que dicitur Ungelt". Bestätigt wurde dieser Vertrag durch den Sohn des Grafen Heinrich, den Grafen Gunzelin.

Die Behauptung[1] von Farra in seiner These für das Doktorat der Rechte: „Les effets de la clause de la nation la plus favorisée", daß die Meistbegünstigungsklausel in ihrer primitivsten Form schon im zwölften und dreizehnten Jahrhundert in Verträgen zwischen arabischen Prinzen mit handelsaktiven Städten Südfrankreichs, Spaniens und Italiens auftaucht, ist unzutreffend. Farra führt als einziges Beispiel für seine Behauptung einen Vertrag aus dem Ende des zwölften Jahrhunderts[2] an, in dem es heißt, „daß sich Venedig von dem Reiche des Orients auf einmal alle Begünstigungen zusprechen läßt, die die rivalisierenden Städte (Pisa und Genua) schon erlangt haben oder in der Zukunft noch erlangen werden". Selbst wenn man an der bestimmten Form dieser Abmachung, denn die rivalisierenden Städte Pisa und Genua sind keine am meisten bestünstigte Nation im Sinne der Meistbegünstigungsklausel, keinen Anstoß nimmt, so wird man doch sagen müssen, daß diese Abmachungen von denen Farra spricht, in der Zukunft keinen entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung der Handelsverträge und der Meistbegünstigungsklausel ausgeübt haben[3].

Wohl aber entwickeln sich die Handelsverträge in Europa, also auch in Frankreich, in den nächsten Zeitepochen weiter auf den Grundlagen, die von den mittelalterlichen Gelegenheitsverträgen gebildet werden. -

---

1) Farra a.a.O. pag. 33.:
„La clause de la nation la plus favorisée apparaît, sous une forme primitive, dès le XIIe et le XIIIe siècle dans les traités conclus par les princes arabes avec les villes commerçantes de l'Espagne, du midi de la France et les cités italiennes, particulièrement Venise, qui fut la première en date à établir fortement sa situation commerciale dans les Echelles du Levant."

2) u.3) siehe nächste Seite.

3. Die Handelsverträge der Merkantilzeit.

Die mittelalterliche Handelsverfassung machte allmählich einer anderen Platz. Zwei Vorgänge lassen den Übergang vom fünfzehnten zum sechzehnten Jahrhundert als einen tiefen Einschnitt in die Geschichte des Handels erkennen:

1.) „Die Entdeckung des Seeweges nach Indien" und
2.) „Die Entdeckung des neuen amerikanischen Kontinents.

---

2) De Mar. Lastrie, Traités de Paix et de Commerce et Documents divers concernant les Relations des Chrétiens avec les Arabes.

3) Wie schon gesagt führt Farra a.a.O. im 1. Kapitel (Histoire de la clause de la nation la plus favorisée.) obengenannten Vertrag aus dem zwölften Jahrhundert als einziges mittelalterliches Beispiel an. Er geht dann sofort auf die Verträge Frankreichs mit der Ottomanischen Pforte aus dem sechzehnten Jahrhundert über, und glaubt in diesen Verträgen die Meistbegünstigungsklausel wieder zu finden. Hier liegt aber ein Gesankenfehler des Verfassers vor. Es wird später ausführlicher gezeigt werden, - im Augenblick genüge eine Andeutung - daß diese Verträge Frankreich wohl zu der „am meisten begünstigten Nation" in der Türkei machen. Von einer Meistbegünstigungsklausel kann aber nur dann die Rede sein, wenn anderen Staaten das vertragliche Recht gegeben wird, eine Gleichstellung mit der am meisten begünstigten Nation zu verlangen. Da Frankreich die am meisten begünstigte Nation war, kann es nicht mit einer solchen gleichgestellt werden. Darum gibt es in diesen Verträgen Frankreichs mit der Türkei keine Meistbegünstigungsklausel.

Diese Entdeckungen erweiterten den politischen und wirtschaftlichen Schauplatz in ungeahnter Weise. Die Waren der neuentdeckten Gebiete drangen bald in die europäische Wirtschaft ein. Zunächst waren es die Edelmetalle, die für lange Zeit den wichtigsten Einfuhrartikel aus der neuen Welt darstellten. Dies hatte zur Folge, daß die Reste der Naturalwirtschaft vollständig verschwanden und der Geldwirtschaft Platz machten. Der Sieg der Geldwirtschaft bedingte eine völlige Umwälzung des Wirtschaftslebens. Man versuchte mit allen Mitteln viel Geld ins Land zu bekommen, da man der Lehre huldigte, daß das bare Geld den Reichtum eines Landes ausmache. Diese Gedankengänge bewirkten, daß sich die Träger des Handels veränderten. Der Handel blühte nicht mehr nur in den Städten, sondern auch die Staaten gingen dazu über, Transithandel zu treiben. Die einzelnen Staatsgewalten suchten auf den Handel ihrer Staaten Einfluß auszuüben, da durch den Handel Geld in das Land kam. Staatsgeschäfte und Wirtschaft wurden nun von einer Stelle aus geleitete. Die handelsführenden Staaten fingen an, Handelspolitik zu treiben. Bei dieser achtete man darauf, daß die Erträge der Ausfuhr in ihrer Gesamtheit, die der Gesamteinfuhr wesentlich überstiegen (aktive Handelsbilanz). Das ganze Land eines Staates wurde ein einheitliches Wirtschaftsgebiet. Grenzzölle hielten den ausländischen Handel fern (Prohibitivsystem). Bestimmte Erzeugnisse belegte man mit Einfuhr- und Ausfuhrverboten. Eventuelle Abweichungen von diesen Regeln mußte von dem anderen Staat, der darum bat, durch entsprechende Konzessionen bezahlt werden. Die wechselseitigen Beziehungen dieser handeltreibenden Staaten regelten Handelsverträge, die meist Anhängsel bei Friedens- oder Freundschaftsverträgen waren. In diesen Handelsverträgen wurden die bescheidenen Anfangsformen der Vertragstypen des Mittelalters zu vollendeten Formen weiter entwickelt.

Über die merkantilistischen Handelsverträge findet man in der Literatur oft vernichtende Urteile. Aus auffallenden Specialverträgen, die man als typische Merkantilverträge ansah, versuchte man den Geist gegenseitiger Übervorteilung nachzuweisen, und verallgemeinerte diesen Geist auf alle Handelsverträge dieser Epoche. Von Melle hat in seinen Artikel: „Handels- und Schiffahrtsverträge" im Handbuch des Völkerrechts von Dr. von Holzendorff von 1887, III. Band pag. 145 ein solches vernichtendes Urteil des ersten Dogmatikters der Handelsverträge: „von Steck" kritiklos übernommen und schreibt:

> „Für die Handelsverträge des 17ten Jahrhunderts war es von Bedeutung, daß die größeren Staaten Europas einander jetzt selbständiger und ebenbürtiger gegenüber standen als in früheren Zeiten, und daß alle mehr oder weniger an den Prinzipien des Colonialsystems, sowie einer weitgehenden Begünstigung des eigenen Handels unter Beschränkung resp. Ausschließung jeder fremden Konkurrenz festhielten. Nur selten konnte jetzt der eine Kontrahent ohne weiteres seine Bedingungen dem anderen diktieren. Vielmehr war meist ein großer Aufwand diplomatischer Kunst erforderlich, um gegen möglichst geringe eigene Konzessionen möglichst große Handelsvorteile im anderen Land und seinen Kolonien zu erlangen. Dabei galt es für einen besonderen Ruhm des verhandelnden Staatmannes, wenn es ihm gelang, den anderen Kontrahenten über die Bedeutung und Tragweite der einzelne Stipulationen zu täuschen oder anderweitig zu dupiren. Die Handelsverträge dieses und auch des folgenden Jahrhunderts zeigen daher weniger ein ernslich gemeintes, verständiges Entgegenkommen von beiden Seiten als einen nur im eigenen Interesse hie und da notgedrungen aufgegebenen oder eingeschränkten Kampf Aller gegen Alle!"

Von Steck und von Melle, noch diejenigen,die von diesen das Urteil kritiklos übernahmen, beachten entweder überhaupt nicht oder zumindesten nicht genügend zahlreiche umfassende Verträge generalen Inhalts, die gerade deutlich eine fortschrittliche Entwicklung zeigen. Borchardt, der von Steck und von Melle denselben Vorwurf macht, versucht von Steck damit zu entschuldigen, daß diese fortschrittliche Entwicklung für ihn noch nicht feststellbar war, weil auch die Handelsverträge jener Zeit, ebenso wie die Friedens- und Freundschaftsverträge oft bis ins 19. Jahrhundert in den Staatskanzleien geheim gehalten wurden. Er hat darum selbst in seiner Dissertation auf Grund reichen Materials an Merkantilverträgen diese auf ihre Entwicklung hin gewissenhaft untersucht[1] und ist zum folgenden Ergebnis gekommen:

Die Merkantilverträge stellen eine Weiterentwicklung der alten Vertragstypen des Mittelalters dar. Die Gegenseitigkeitsverträge der Merkantilzeit zerfallen in gegenseitige Feststellungsverträge und gegenseitige Gleichstellungsverträge. Die Begünstigungsverträge setzen ausschließliche Begünstigungen und vorzügliche Begünstigungen fest. Ihrem Sachinhalt nach enthalten alle diese Verträge Bestimmungen über Personen, Schiffe und Waren. -

Welcher Natur waren nun diese merkantilistischen Handelsverträge und wie steht es mit ihrer Entwicklungsfähigkeit ?

Da sind zunächst die gegenseitigen Feststellungsverträge. Sie hatten den Zweck, die wechselseitigen Beziehungen der kontrahierenden Staaten auf fester vertraglicher Grundlage zu regeln. Die staatsrechtliche Willkür sollte in eine völkerrechtliche Friedensordnung umgewandelt werden. Aus dem Gesagten

---

1) Fußnote siehe Seite 19a.

1) Borchard macht folgende Verträge zum Gegenstand seiner Untersuchung:

1) Handelsvertrag zwischen Portugal und England von 1642. Herstlet, II, 1.
2) Vertrag Vereinigte Staaten d. Niederlande/Dänemark 1647. Du Mont, VI, 1re partie, 367.
3) Frieden von Münster von 1648 und anschließende Traktate. Léonard. III.
4) Handelsvertrag zwischen Portugal und England von 1654. Herstlet II. 1.
5) Vertrag England/Portugal von 1655. Herstlet, II,8.
6) Vertrag England/Frankreich 1655. Léonard, V.
7) Pyrenäenvertrag 1659. Savoie, II, 67.
8) Vertrag Holland/Portugal 166[illegible]. Castro, I, 261.
9) Haager Traktat 1667. Du Mont, VIII. 1re partie, 37.
10) Vertrag England/Spanien 1667. Castro, I, 378.
11) Methuen-Vertrag 1703. Martens. A. Suppl. I.41.
12) Gruppenverträge des Utrechter Friedens von 1713. Du Mont, VIII. 1re partie, 322 ff.
13) Barrière-Traktat von 1718. Du Mont, VIII, 1re partie, 458.
14) Vertrag Frankreich/3 Hansestädte von 1716. Du Mont, VIII- 1re Partie, 478.
15) Vertrag Spanien/Österreich von 1725. Du Mont, VIII, IIre partie, 106.

und noch sehr viele andere Verträge mehr. Auf Grund der Untersuchung solch einer Masse von Verträgen ist er einleuchtend zu den obengenannten Ergebnissen gekommen. Wenn nun Luedicke a.a.O. pag. 30. schreibt:

„Was von den handelspolitischen Maßnahmen des Merkantilismus im allgemeinen gilt, gilt von den „Handelsverträgen" jener Zeit in besonders hohem Maße. Ihre Bedingtheit durch das Wesen der merkantilistischen Handelsgesinnung ist evident. Der Borchardtsche Versuch ihrer Ehrenrettung ist in keinem Teile

gelungen, da er die Bedeutung der innigen Beziehungen der Handelsvertragsidee jener Zeit mit der Handelsgesinnung vollständig übersieht. Seine Einteilung der Verträge hat lediglich formale Bedeutung; zur Erkenntnis des Wesens jener Verträge bleibt sie fruchtlos".

Derselbe pag. 31: „Daneben übersah man jedoch nicht, daß die Handelsverträge als ein hauptsächliches Kampfmittel zur Erlangung und Behauptung eines politischen Übergewichts über Konkurrentstaaten verwendbar waren. In diesem Sinne würden sie dem System der handelspolitischen Maßnahmen eingefügt. Ausschlaggebend war für ihren Abschluß in der Regel ein politisches Übergewicht, wie es in den türkischen Kapitulationen des 16. Jahrhunderts deutlich zu Tage tritt".

„Zweck der Verträge war die Erlangung einseitiger Vorteile:

1) den Vertragskontrahenten auszunutzen,
2) eventuelle mögliche Rivalität dritter Staaten auszuschließen".

Derselbe pag. 34: „Kam es durch einen Handelsvertrag zur Regelung augenblicklicher Verhältnisse, so blieb doch die Möglichkeit, daß die Vertragsparteien nach Vertragsabschluß einen neuen Vertrag mit einem dritten Staat eingingen, der die Sonderbegünstigung illusorisch machte".

So ist dem entgegenzuhalten, daß Borchardt in keiner Weise die innigen Beziehungen der Handelsvertragsidee jener Zeit mit der Handelsgesinnung übersieht. Luedicke geht von der allgemeinen Handelsgesinnung jener Zeit aus und überträgt diese auf die Handelsverträge. Da dies aber nicht bei allen Verträgen möglich ist, beschränkt er sich auf einen einzigen Spezialvertrag, den Methuen-Vertrag vom 27.12. 1703. In diesem Vertrage verspricht der König von Portugal trotz des zum Schutze der heimischen Industrie gegen alle Länder sich richtenden Wolleinfuhr-

verbotes von 1684/85 englische Fabrikate für alle Zukunft (à l'avenir pour toujours") in Friedens- und Kriegszeiten zuzulassen, vorausgesetzt, daß England für alle Zukunft die portugiesische Weineinfuhr nach Groß-Britannien gegen einen Zollsatz gestatten würde, der stets um 1/3 niedriger wäre als der für französische Weine erhobene. An sich stellt dieser Vertrag wohl eine bedeutende Begünstigung Englands auf Kosten des Vertragsgegners dar, zumal England es jederzeit in der Hand hat, durch Nichtbeachtung der Bedingung den Vertrag wirkungslos zu machen. Portugal dagegen an den Vertrag solange gebunden war, als England die zugesicherte Bedingung erfüllte. Mit Recht sagt aber Strupp a.a.O. Band 2:

....", daß dadurch aber Portugal in eine wirtschaftliche Abhängigkeit von England verfallen sei, die nicht überwiegend auf andere Gründe zurückzuführen wäre, läßt sich heute nicht mehr behaupten. Vom sozialökonomischen Standpunkt aus hat die neueste Forschung (Schorer) wohl einwandfrei festgestellt, daß dieses heute noch hinsichtlich seiner wirtschaf lichen Bedeutung und Tragweite vielfach umstrittene berühmte Abkommen aus der merkantilistischen, prote tionistischen Zeit nichts anderes darstellt, als di im Wege feierlichen Vertragsabschlusses erfolgte Fi rung eines bereits durch den englisch/portugiesisch „Friedens- und Allianzvertrag" von 1654 (der als Ha delsvertrag betrachtet werden muß), durch die engli sche Handelspolitik, insbesondere den englischen Ha delskrieg gegen Frankreich und durch die wirtschaft liche und politische Lage Portugals geschaffenen Zu standes."

Man kann den Geist dieses einen Spezialvertrages, de man nach Strupp nur mit einem gewissen Recht rein p tektionistisch bezeichnen kann, nicht auf alle ande ren Verträge dieser Zeit ausdehnen, wie es Luedicke a.a.O. tun will. Vielmehr wird man von der Gesamthe

der Handelsverträge ausgehen müssen, und diese unter Berücksichtigung der allgemeinen Handelsgesinnung jener Zeit nach ihren Formen und ihrem Sachinhalt einteilen müssen. Diese Einteilung hat Borchardt getroffen. Die Prüfung dieser Einteilung hat ihre Berechtigung ergeben und ist darum von dieser Schrift übernommen worden. Bei einer derartigen geschichtlichen Betrachtung der Handelsverträge der Merkantilzeit kommt man unzweifelhaft zu Ergebnissen, wie sie in dieser Schrift genannt werden.

ist ersichtlich, daß sie rein deklaratorisch wirken konnten. Für die Entstehungsgeschichte der Meistbegünstigungsklausel bekommen diese Feststellungsverträge erst dann weittragendere Bedeutung, wenn neben sie Gleichstellungsverträge treten, die Ihrerseits wieder auf die Feststellungsverträge zu rücksichtigen haben. Wie später nachzuweisen sein wird, setzt da die unmittelbare Entstehung der Meistbegünstigungsklausel ein. -

Die gegenseitigen Gleichstellungsverträge der Merkantilzeit müssen zum Zwecke einer Betrachtung, wie sie hier vorgenommen werden soll, nach ihrem Sachinhalt in zwei Gruppen eingeteilt werden.

Enthalten sie Bestimmungen, die die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren angehen, so lagen ihnen Rechtsgedanken zu Grunde, die an sich wohl entwicklungsfähig waren. Da man aber in der Epoche nach der Merkantilzeit zur allgemeinen Handelsfreiheit überging, konnten sich diese Rechtsgedanken nicht weiter entfalten, sondern mußten absterben.

Anders, wenn die gegenseitigen Gleichstellungsverträge Vorschriften für das Personen-Konsular- und Flaggenrecht brachten. Der Merkantilismus wollte von Gleichstellungsverträgen hinsichtlich dieses Sachinhalts nicht wissen[1]. Von Steck, der an der Wende des Merkantilismus steht, lehnt sie noch vollkommen ab, da man, wie er selbst a.a.O. sagt: „sie als den vitalsten Interessen der Nation widersprechend ansieht." Die vollkommene Ablehnung derartiger Verträge in dieser Zeit konnte aber nicht verhindern, daß schon in der nachmerkantilistischen

---

1) Eine gänzliche gegenseitige Gleichstellung mit den Inländern findet sich nur ausnahmsweise in einem einzigen Falle. Hier waren es aber weniger wirtschaftliche, als vielmehr rein politische Rücksichten, die eine solche Gleichstellung entstehen ließen. Dies geschah im sogenannten „Pacte

Fortsetzung siehe Seite 21.

Epoche gerade der Rechtsgedanke der gegenseitigen Gleichstellungsverträge im Personen-Konsular- und Flaggenrecht allgemein gebilligt und angewandt wurde. -

Die zweite große Gruppe der Handelsverträge der Merkantilzeit sind die Begünstigungsverträge.

Es war gezeigt worden, daß die alten Begünstigungsverträge des Mittelalters den Lübecker Kaufleuten in Schwerin die Begünstigung brachte, vom Ungeld befreit zu sein. Darüber hinaus, kannte aber das Mittelalter noch eine andere Art von Begünstigungsverträgen. Es sind das die Einzelverträge der Hansestädte mit England, die sogenannten Handelsmonopolverträge. Diese Verträge befreiten die Hansekaufleute in England von den landesüblichen Zöllen und Abgaben, denen die Kaufleute anderer Mächte unterworfen waren. Es wurde durch sie eine Sonderstellung der Hansekaufleute in England festgesetzt. Man könnte hier in die Versuchung kommen, von Feststellungsverträgen zu sprechen. Da aber die vertragliche Sonderstellung der Hansekaufleute, in der die Begünstigung lag, eine rein einseitige war - der englische Kaufmann genoß in den Hansestädten nicht die gleiche Sonderstellung - entfällt ein solcher Gedanke. In der Merkantilzeit wurden nun aber tatsächlich gegenseitige Feststellungsverträge zwischen den Staaten abgeschlossen, die ihrem Inhalte nach besondere Begünstigungen einer Nation vor der anderen enthielten, formell aber durchaus gegenseitige Feststellungsverträge blieben.

---

de Famille" 1751 zwischen den drei bourbonischen Königreichen. In diesem Vertrage wurde für die Untertanen der drei Länder die wechselseitige Behandlung auf dem Fuße vollständiger Gleichstellung mit den eigenen Landesangehörigen vereinbart. Es handelt sich hier um einen reinen gegenseitigen Gleichstellungsvertrag, aber nicht, wie Meine a.a. O.annimmt, um eine beschränkte, merkantilistische Meistbegünstigungsklausel.

Die Begünstigungen, die solche Feststellungsverträge kodefizierten, konnten nun von zweierlei Natur sein.

1. Die kontrahierenden Staaten verpflichteten sich gleichzeitig in dem Vertrage dazu, die Begünstigungen, die dieser gegenseitige Feststellungsvertrag zugunsten der kontrahierenden Parteien enthielt, anderen dritten Staaten n i c h t zu gewähren. In einem solchen Falle waren die Begünstigungen ausschließlicher Natur. Gegenseitige Feststellungsverträge, die derartige ausschließliche Begünstigungen kodifizierten, sind für die Entstehung der Meistbegünstigungsklausel ohne Bedeutung, da sie gleichzeitig Bestimmungen enthalten, die jede Gleichstellung verhindern sollen.-
2. Ganz anders, wenn die Verpflichtung der kontrahierenden Staaten, die Begünstigungen des gegenseitigen Feststellungsvertrages nicht weiter zu gewähren, im Vertrage fehlte. Der Feststellungsvertrag bringt hier vorzügliche Begünstigungen. -

Enthielten die gegenseitigen Feststellungsverträge vorzügliche Begünstigungen, so ließ der bald erwachende Wunsch anderer Staaten, gleiche und noch mehr Begünstigungen als der, durch den betreffenden Feststellungsvertrag besonders begünstigte Staat, zu erhalten, eine Art Verträge entstehen, die nicht isoliert waren, sondern in ausdrücklicher Beziehung zu dem betreffenden Feststellungsvertrag standen. Zum Verständnis dieser Entwicklung diene ein allgemeines Beispiel:

Zwischen den Staaten A und B ist ein gegenseitiger Feststellungsvertrag abgeschlossen worden. Dieser Vertrag kodifiziert beispielsweise für die Staatsangehörigen beider Staaten im Staatsgebiet des anderen eine besonders günstige Behandlung. Nun kommt ein dritter Staat C, der ein Interesse daran hat, seine Staatangehörigen im Staatsgebiet B ebenso günstig behandelt zu sehen, wie die Angehörigen des Staates A. Staat B

ist nun grundsätzlich dazu bereit, mit dem Staat C eine vertragliche Bindung einzugehen, gemäß derer die Staatsangehörigen des Staates C im Staatsgebiet B denen des Staates A gleichgestellt werden sollen. Da nun aber die Stellung der Angehörigen des Staates A im Staatsgebiet B eine besonders günstige ist, wird sich Staat B die Gleichstellung der Angehörigen des Staates C mit denen des Staates A in seinem Gebiete durch andere Konzessionen bezahlen lassen. Es ist einleuchtend, daß sich die Gleichstellung hier gleichzeitig als eine Begünstigung darstellt, da schon der Feststellungsvertrag zwischen A und B, auf den gerücksichtigt wird, eine besondere Begünstigung enthält. Der Vertrag zwischen den Staaten B und C, der die Gleichstellung der Angehörigen des Staates C mit denen des Staates A im Staatsgebiet B ausspricht, ist gleichfalls ein Begünstigungsvertrag.

Ein solcher Vertrag kann nun bestimmen, daß die gleiche Begünstigung noch anderen dritten Staaten, die darum bitten vom Staate B gewährt werden darf. In einem solchen Falle handelt es sich um einen v o r z ü g l i c h e n Begünstigungsvertrag. Wird dagegen im Vertrage ausgemacht, daß die gleiche Begünstigung dritten Staaten n i c h t gewährt werden darf, so handelt es sich um eine a u s s c h l i e ß l i c h e Begünstigung.

Diese ausschließlichen und vorzüglichen Begünstigungsverträge waren die eigentlichen Handelsverträge der Merkantilzeit. Sie hebt von Steck a.a.O. auch lobend hervor:

> „Werden nicht Güter oder Produkte zur vorzüglichen oder ausschließlichen oder doch in Ansehung der Abgaben begünstigten Einfuhr verstattet und Vorteile in Ansehung der Eingangsrechte bedungen und zugestanden, so ist das ganze Traktat unnütz oder vergeblich oder ein bloßes Scheinwerk".

Borchardt schließt a.a.O. seine Betrachtungen über die Begünstigungsverträge der Merkantilzeit mit den Worten:

„In Ansehung aller Nationen sind die Begünstigungsverträge[1] das Gebiet der handelspolitischen Differenzierung, des europäischen Differentialsystems, das noch die erste Hälfte des 19ten Jahrhunderts beherrscht; zugleich aber auch durch die vielen Gleichstellungsverträge mit dritten Staaten Träger der entgegengesetzten nivellierenden Kräfte, des Prinzips der gleichen Behandlung aller Nationen, welches im 19ten Jahrhundert als das System der Meistbegünstigung auftritt". -

---

1) Borchardt spricht hier von den vorzüglichen Begünstigungsverträgen. Die ausschließlichen Begünstigungsverträge verbieten ja gerade Gleichstellungsverträge mit dritten Staaten. Sie können darum auch nie Träger des Prinzips der gleichen Behandlung aller Nationen sein. Aus der allgemeinen Charakteristik der ausschließlichen Begünstigungsveträge zieht Borchardt ein ganz anderes Fazit: „Sie gelten prinzipiell nur für Kolonialgebiete, nicht für den europäischen Warenverkehr; die Gegenleistung liegt nicht auf dem gleichen, dem wirtschaftlichen, sondern meist auf politischem oder finanziellem Gebiet, und schließlich empfand man, je weiter man ins 18te Jahrhundert vorschritt, so exklusiv man im Nationalinteresse blieb, die Unzuläßigkeit der Exklusivität im Interesse einer einzigen anderen Nation". -

4. Die Entstehung der Meistbegünstigungsklausel.

Die Begünstigungsverträge des Merkantilismus entstanden, wie soeben gezeigt wurde, aus dem verständlichen Bestreben dritter Staaten, gleiche Begünstigungen wie der, durch den betreffenden Feststellungsvertrag schon begünstigte Staat zu erhalten.

Oft begnügte man sich aber nicht mit den gleichen Begünstigungen, sondern versuchte durch Gewährung größerer Konzessionen mehr Begünstigungen zu erhalten, als sie schon der Feststellungsvertrag[1], auf den gerücksichtigt wurde, kodifizierte.

---

1) Es brauchen nicht immer Feststellungsverträge zu sein, die eine Begünstigung kodifizieren. Derartige Begünstigungen, auf die in Verträgen mit dritten Staaten in irgend einer Weise gerücksichtigt wird, können auch durch völkerrechtliches G e w o h n h e i t s r e c h t geschaffen worden sein, denn das Völkergewohnheitsrecht ist dem Völkervertragsrecht e b e n b ü r t i g . Wenn im Verkehr zweier Staaten d a u e r n d, d.h. regelmäßig über einen längeren Zeitraum hin, Begünstigungen in Erscheinung getreten sind, und zwar auf beiden Seiten mit der opinio juris sive necessitatis, d.h. mit der Überzeugung geltendes Völkerrecht anzuwenden, so sind diese Begünstigungen für beide Staaten völkerrechtliches Gewohnheitsrecht geworden. Auf die, durch völkerrechtliches Gewohnheitsrecht kodifizierten Begünstigungen, kann nun in Verträgen mit dritten Staaten ebenso gerücksichtigt werden, als wenn sie durch einen Feststellungsvertrag geschaffen worden wären, ohne daß sich der Charakter dieser Verträge ändert. Auch solche Verträge sind Begünstigungsverträge, die ausschließliche oder vorzügliche und qualifizierte Begünstigungen festsetzen können. -

In solchen Fällen würde dann ein Vertrag abgeschlossen, der nicht die gleichen Begünstigungen wie der Feststellungsvertrag enthielt, also kein Gleichstellungsvertrag mehr war, sondern darüber hinaus zugunsten des dritten Staates ganz besondere Begünstigungen festsetzte, wie sie sonst noch keinem anderen Staat eingeräumt worden waren. Man kann einen solchen Vertrag einen Begünstigungsvertrag nennen, der eine qualifizierte Begünstigung eines Staates enthält, d.h. einen „a m m e i s t e b e g ü n s t i g t e n S t a a t" schafft. Dies geschah z.B. im Jahre 1535 durch eine Kapitulation - so werden die Verträge zwischen christlichen Staaten und der Türkei genannt - Frankreichs mit der ottomanischen Pforte[1].

In allen diesen Kapitulationen wurden Frankreich qualifizierte Begünstigungen zugesprochen, wie sie andere Staaten in der Türkei nicht besaßen, d.h. Frankreich wurde im Vergleich zu den anderen Staaten der „a m m e i s t e n b e g ü n s t i g t e S t a a t".[2]

---

1) Frankreich behauptete und sicherte sich seine bevorzugte Position in der Türkei durch Abschließung weiterer Kapitulationen in den nächsten Jahrzehnten und durch Erweiterung schon Vorhandener.

2) Ebenso Schweinfurth a.a.O.. Anders dagegen Borchardt a.a.O., der Frankreich gleich zur „m e i b e g ü n s t i g t e n N a t i o n" werden läß Diese Begriffsbildung Borchardts ist nicht korre In dem Augenblick, wo es einem anderen Staate gelungen wäre, eine Gleichstellung mit den Franzos in der Türkei zu erlangen, hätte Frankreich aufgehört, der „am meisten begünstigte Staat" zu sein denn jeder Suppelativ erfordert eine Einzelstellung. Im Augenblick der Gleichstellung geht abe die Einzelstellung verloren. Man hätte dann von

(Fortsetzung s.n.

Es ist nun ein Irrtum, wenn Farra a.a.O. (Vgl. hierzu Fußnote 3 pag.15/16 dieser Schrift) in den Kapitulationen Frankreichs mit der Pforte die Meistbegünstigungsklausel wiederzufinden glaubt. Ebenso irrig ist es, wenn Visser a.a.O. diese Kapitulationen als die Geburtsstätte der Meistbegünstigungsklausel bezeichnet. Richtig ist vielmehr, daß im Jahre 1535 in der Kapitulation Frankreichs zum ersten Mal ein Begünstigungsvertrag in Erscheinung tritt, der einen bestimmten Staat - Frankreich - zu dem „am meisten begünstigten Staat" macht. Die Entstehung eines „am meisten begünstigten Staates" bedeutet aber weder die Entstehung einer „meistbegünstigten Nation", noch die Entstehung der Meistbegünstigungsklausel. Eine meistbegünstigte Nation setzt immer mehrere meistbegünstigte Nationen voraus (Vgl. hierzu Fußnote 2) pag. 26 dieser Schrift). Die Meistbegünstigungsklausel ist eine Vertragsform, kraft derer ein dritter Staat das Recht erlangt, wie die am meisten begünstigte Nation behandelt zu werden. Daraus ergibt sich, daß man da, wo es nur einen „am meisten begünstigten Staat" gibt, wie in der Kapitulation von 1535, weder von einer „meistbegünstigten Nation" noch von einer Meistbegünstigungsklausel sprechen kann.

Man muß sich darum vorerst noch mit der Tatsache begnügen, daß Frankreich durch die Kapitulation von 1535 und der ihr folgenden Kapitulationen der „am meisten begünstigte Staat" in der Türkei wurde. Dies geschah zu einer Zeit, in welcher die Handelsinteressen Frankreichs im Orient konkurrenzlos

---

Frankreich nicht mehr von dem „am meisten begünstigten Staat" sprechen können, sondern nur noch von „zwei meistbegünstigten Staaten". Aus dem Superlativ wäre notwendig ein Komperativ geworden. Richtig betont darum Schweinfurth a.a.O. pag.10, daß der Begriff der „meistbegünstigten Nation" immer mehrere „meistbegünstigte Nationen" voraussetzt. -

waren, da die bis dahin an dem Handel im Orient interessierten italienischen Städterepubliken unaufhaltsam ihrem Verfall entgegeneilten. Als aber die Entdeckungen, die, wie schon gesagt, den Übergang vom 15ten zum 16ten Jahrhundert als einen tiefen Einschnitt in die Geschichte des Handels erkennen lassen, im 16ten Jahrhundert die Rivalität um die handelspolitische Vormachtstellung zwischen England und Holland einerseits und Spanien und Portugal andererseits entstehen ließen, und der Kampf um diese Vormachtstellung zwischen den bedeutendsten europäischen Handelsmächten England und Holland im 17ten Jahrhundert fortgesetzt wurde, richteten sich die Blicke dieser beiden Staaten auch nach dem Orient. Es setzte bei beiden Staaten ein Streben ein, in der handelspassiven Türkei dieselben Begünstigungen zu erlangen, deren Frankreich sich als der „am meisten begünstigte Staat" erfreute. Man behauptet nun, daß es den Engländern schon frühzeitig gelungen wäre, eine Gleichstellung mit den Franzosen zu erreichen. Borchardt bezweifelt a.a.O. diese Behauptung, da Verträge dieser Art urkundlich nicht erhalten sind. Schweinfurth dagegen folgert aus Art. 3 und Art.41. der Kapitulation zwischen Holland und der Türkei vom Jahre 1612[1], wo es heißt, daß die bis dahin Frankreich und England eingeräumten Rechte auf Holland ausgedehnt werden sollen, daß eine Gleichstellung Englands mit Frankreich stattgefunden haben muß. Seie

---

1) Du Mont, a.a.O. Bd. V. Teil II. Seite 205 ff. „Toutes les Capitulations de mon Empire qui sont accordées à la France et à l'Angleterre et tout cequi en est écrit et déclaré, est aussi accordé aux Pays-Bas; et tout cequi est continu dans sudites Capitulations Impériales leurs sera aussi confirmé, et cette Capitulation Impériale est sainte Loi, et on ne leur pourra faire de peine en aucune manière."

dem, wie es wolle. Für die Entstehungsgeschichte der Meistbegünstigungsklausel ist dieser Streit von untergeordneter Bedeutung. Unzutreffend ist es jedoch, wenn Schweinfurth a.a.O. in den genannten Artikeln des Vertrages von 1612 die Meistbegünstigungsklausel in ihrer primitivsten Form sieht. Will man sich hinsichtlich der obenerwähnten Streitfrage auf den Standpunkt Schweinfurths stellen, so würde mit der Gleichstellung Englands mit Frankreich die Einzelstellung Frankreichs in der Türkei verschwunden sein, d.h. man könnte nicht mehr von einer „am meisten begünstigten Nation", sondern nur noch von zwei meistbegünstigten Nationen Frankreich und England sprechen. (Vgl. hierzu Fußnote 2) pag. 26 dieser Schrift).

Es würde sich dann im Vertrag von 1612 um eine Gleichstellung Hollands mit den meistbegünstigten Nationen Frankreich und England handeln. Dies bedeutet aber keine Gleichstellung mit der am meisten begünstigten Nation i.S. der Meistbegünstigungsklausel. Von einer solchen kann man darum noch nicht sprechen, weil die Nationen, mit denen gleichgestellt werden soll, noch namentlich im Vertrage bezeichnet werden, die Meistbegünstigungsklausel aber eine Behandlung auf dem Fuße der am meisten begünstigten Nation ganz gleich wie sie heißt verlangt.

Angenommen die Türkei hätte mit einem Staat Y eine Kapitulation abgeschlossen, kraft derer der Staat X noch größere Vorteile genießen sollte, als Frankreich und England. Durch einen solchen Vertrag wäre der Staat X in der Türkei zu der am meisten begünstigten Nation geworden. Die Kapitulation von 1612 brachte Holland einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit Frankreich und England, aber auf k e i n e Gleichstellung mit dem Staate X. Weder Frankreich und England noch Holland hätten in einem solchen Falle einen Rechtsanspruch aus ihren Verträgen auf die besonderen Vorteile des Staates

X herleiten können. Man kann aus diesem Grunde nicht sagen, daß der Vertrag von 1612 eine Klausel enthält, deren Wesen darin besteht, daß sich zwei Staaten vertragsmäßig versprechen, ihre Angehörigen Waren und Verkehrsmittel nicht ungünstiger behandeln zu wollen, als diejenigen i r g e n d w e l c h e r dritter Staaten.

Wenn auch, wie eben nachgewiesen wurde, die genannte Kapitulation von 1612 noch keine primitivste Form der Meistbegünstigungsklausel enthält, so führt sie doch einen bedeutenden Schritt weiter zur Entstehung einer solchen. In diesem Vertrage findet sich zum ersten Mal eine Gleichstellung mit zwei meistbegünstigten Nationen, die namentlich noch genannt werden. Dieselbe Erscheinung findet man bald auch in den Verträgen westlicher europäischer Staaten. So heißt es z.B. im Art. 3 des engl.-portugiesischen Vertrages vom 29. Januar 1642:1)

„..... Foederatorum autem Belgarum Populo omnino fas ac ius esto hac in parte iisdem mediis ac commodis uti et frui, quibus Angli aut vi pacti aut ex quotidiano usu gaudent, vel in posterum gavisuri sunt."

Auch hier handelt es sich wieder um eine Gleichstellung mit einer Nation, die namentlich noch genau bestimmt wird. Diese Formulierung entspricht durchaus den Gepflogenheiten der Zeit. Wie Borchardt a.a.O. richtig darauf hinweist, läßt sie sich gleichzeitig auch in der Agraransiedlungsgesetzgebung finden. Dort wird angesiedelten Bauern die Behandlung „nach Magdeburger Recht" zugesprochen, d.h. die Behandlung nach einem bestimmten, besonders günstigen Recht. -

---

1) Du Mont, VI., Ire partie pag. 238/39 Herstlet, II. 1.

Der nächste Schritt der Entwicklung führt nun direkt zur Entstehung der Meistbegünstigungsklausel. Die Staaten gingen dazu über, nicht mehr die Gleichstellung mit bestimmten, namentlich bezeichneten meistbegünstigten Nationen zu vereinbaren, sondern versprachen sich ganz allgemein die Gleichstellung mit der „am meisten begünstigten Nation".

Wenn nun Borchardt a.a.O. sagt, daß der Begriff „meistbegünstigte Nation" dann aber seinen konkreten Inhalt verloren hat und ein Abstraktum geworden ist, so ist das eine Folge davon, daß er die „am meisten begünstigte Nation" mit der „meistbegünstigten Nation" begrifflich identifiziert. Tatsächlich bedeuten aber beide Begriffe etwas Verschiedenes. Die Gleichstellung mit meistbegünstigten Nationen, auch wenn sie namentlich nicht genannt werden, läßt den konkreten Inhalt des Begriffes „meistbegünstigte Nation", der immer mehrere meistbegünstigte Nationen voraussetzt, nicht verloren gehen. Sie erfüllt aber auch nie das Wesen der Meistbegünstigungsklausel. Erst bei einer Vereinbarung, die eine Gleichstellung mit der „am meisten begünstigten Nation", ganz gleich welche es zur Zeit des Abschlußes des Vertrages ist und welche es vielleicht noch werden kann, festlegt, kann man von einer Klausel sprechen, zu deren Wesen es gehört, den kontrahierenden Parteien eine ebenso bevorzugte Stellung zu sichern, deren sich irgend ein dritter Staat, ganz gleich wie er heißen mag, zu erfreuen hat. Zugegeben muß allerdings werden, daß es in einem Staate, der einem anderen die Gleichstellung mit jeder am meisten begünstigten Nation versprochen hat, eine „am meisten begünstigte Nation" nie mehr bestehen kann, sondern infolge der automatischen Gleichstellung nur noch „meistbegünstigte Nationen". -

Mit dem Bestreben der einzelnen Staaten, beim kontrahierenden Teil eine Gleichstellung ganz allgemein mit der am meisten begünstigten Nation zu erreichen, lief ein weiteres Bestreben parallel, das schon früher hier und da aufgetaucht war. Von nun an verlangte und gewährte man nicht nur die Vorteile, die der am meisten begünstigte Staat zur Zeit des Vertragsabschlußes inne hatte, sondern auch alle die Vorteile, die ihm auch in Zukunft etwa noch eingeräumt werden sollten. -

Der Vertrag, der zum ersten Mal die Meistbegünstigungsklausel enthält, ist der Handelsvertrag zwischen Frankreich und Groß-Britannien vom 11. April 1713[1]. Im Art. VIII. dieses Vertrages heißt es:

„De plus on est convenu et il a été estably pour règle générale que tous et chacun des Sujets du Sérénissime Roy T.-C. et de la Sérénissime Reyne de la Grande - Bretagne, useront et jouiront respectivement dans toutes les Terres et Lieux de leur obéissance des mêmes Privilèges, Libertez, Immunitez, sans aucune exeption, dont jouit et use, ou pourra jouir, et user et être en possession à l'avenir la nation la plus amie, par rapport aux Droits, Douanes, et impositions quels qu'ils soient à l'égard des personnes, marchandises, effets, navires, matelots, enfin en tout ce qui regarde la Navigation et le Commerce et qu'ils auront la même faveur en toutes choses tant les Cours de Justice, que dans tout ce qui concerne le Commerce ou tous autres Droits".[2]

---

1) Du Mont, VIII. Ire partie, pag. 345.

2) Wörtliche Übersetzung:

„W[illegible]ter ist man übereingekommen, und es ist al allgemeine Regel festgesetzt worden, daß alle un

(Forsetzung s.n.Seite).

Dieser Artikel VIII. des Utrechter Handelstraktates von 1713 zwischen Frankreich und Groß-Britannien ist formell die Geburtsstätte unserer heutigen Meistbegünstigungsklausel. Hier handelt es sich um eine Gleichstellung mit jeder Nation, die die befreundetste sein wird, ganz gleich wie sie heißt[1]. Der Superlativ ist deutlich aus dem französischen Urtext: la nation la plus amie[2] zu entnehmen[3]. auch das Zukunftsmoment ist deutlich

---

jeder der Untertanen des Allerchristlichen Königs und der Königin von Groß-Britannien in allen Orten die ihnen unterstehen, gegenseitig dieselben Privilegien, Freiheiten und Schutzrechte ohne jede Ausnahme benutzen und genießen sollen, die die b e f r e u n d e t s t e N a t i o n jetzt schon genießt und gebraucht, oder in Z u k u n f t genießen und gebrauchen wird, oder jetzt schon besitzt oder besitzen wird, in Bezug auf die Rechte, Zölle und Auflagen, wie sie auch sein mögen in Bezug auf Personen, Waren, Gepäck, Schiffe und Matrosen, kurzum in allem was die Schiffahrt und den Handel angeht, und daß sie dieselben Begünstigungen in allen Dingen besitzen werden, ebenso sehr in den Gerichtshöfen wie in allem was den Handel oder alle anderen Rechte angeht."

1) Auch hier weist Borchardt zu Recht wieder auf eine entsprechende Zeiterscheinung aus dem Gebiete der Agraransiedlungsgesetzgebung hin. Man sicherte den Bauern jetzt nicht mehr ein bestimmtes Recht „Magdeburger Recht" zu, sondern setzte sie allgemein „zu besten Rechten" ein. -

2) Der Komperativ würde: „la nation plus amie" heißen.

3) Rein äußerlich ist aus dem Begriff: „la nation la plus amie" der Begriff: „la nation la plus favorisée = die am meisten begünstigte Nation" geworden. Formell wird in der Zukunft häufig auch in Verträ-

(Fortsetzung s.n.Seite.

und scharf in dem Artikel hervorgehoben. -

Es ist soeben gesagt worden, daß Art. VIII. des Utrechter Traktates von 1713 formell die Geburtsstätte der Meistbegünstigungsklausel sei. Damit ist aber nicht festgestellt, daß die Klausel von 1713 mit unserer heutigen Klausel auch materiell übereinstimmt. Vielmehr muß die Frage, ob die Übereinstimmung der Formulierung des Wortlautes der Klausel in der Merkantilzeit und in der neuesten Zeit, verbunden mit ihren gleichen Wirkungen, eine restlose Übereinstimmung beider Klauseln bedeutet, noch untersucht werden. Meine verneint a. a.O. pag. 19 diese Frage:[1])

> „Trotzdem kann von einer Übereinstimmung dieser beiden Klauseln nicht die Rede sein, denn sie bezwecken beide etwa ganz anderes. Der in der Merkantilzeit meistbegünstigte Staat will gerade durch die Mb. den durch den Vertragsschluß geschaffenen Zustand möglichst erhalten; der Meistbegünstigungsberechtigte unserer Zeit dagegen wünscht, daß der casus contractus möglichst oft eintrete. Die merkantilistische Mb. soll eine unterschiedliche Behandlung gewährleisten, heute soll die Klausel gerade eine solche verhindern und für eine gleichmäßige Behandlung aller Wettbewerber sorgen".

Es muß nun geprüft werden, ob Meine in dieser Hinsicht beigestimmt werden kann. Zu dieser Prüfung ist es aber notwendig, daß man den Umfang der Klausel von 1713 im merkantilistischen Zeitalter feststellt, denn bis jetzt ist lediglich über die Entstehung der Meistbegünstigungsklausel zum selbständigen Begriff gesprochen worden. Erst wenn der Umfang der Klausel eindeutig bestimmt ist, kann man

---

gen von einer Behandlung auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation gesprochen. Gemeint wird dabei aber immer eine Gleichstellung mit der am meisten begünstigten Nation.-

1) Ebenso Luedicke a.a.O. pag. 25 ff.

klar erkennen, welche materielle Bedeutung der Klausel in den merkantilistischen Handelsverträgen zukommt. -

5. Der Umfang und die materielle Bedeutung der Meistbegünstigungsklausel in der Merkantilzeit.

Aus den Betrachtungen der merkantilistischen Handelsverträge ergeben sich nachfolgende Richtlinien:

1. Die Meistbegünstigungsklausel kann niemals in Beziehung zu gegenseitigen Gleichstellungsverträgen und Feststellungsverträgen, soweit die letzteren entweder gar keine besonderen Begünstigungen, oder ausschließliche Begünstigungen kodifizieren, gebracht werden.
2. Denkbar wäre sie nur in Verträgen, die auf Begünstigungen, welche durch völkerrechtliches Gewohnheitsrecht entstanden sind oder auf vorzügliche Begünstigungen gegenseitiger Feststellungsverträge zu rücksichtigen haben. Solche Verträge sind, wie gezeigt wurde die Begünstigungsverträge.
3. Von den Begünstigungsverträgen entfallen wieder diejenigen, die ausschließliche Begünstigungen festsetzen, da hier die vertragliche Abmachung besteht diese Begünstigungen dritten Staaten nicht zu gewähren.
4. Demnach kann die Meistbegünstigungsklausel nur in Verträgen erscheinen die vorzügliche Begünstigungen kodifizieren.

An anderer Stelle wurde schon darauf hingewiesen, daß die verschiedenen Typen der merkantilistischen Handelsverträge ihrem Sachinhalt nach Bestimmungen über Waren Schiffe und Personen enthielten.

Hinsichtlich der Waren konnte es sich hierbei nur um die Einfuhrerlaubnis fremder Waren und um

Warenzölle handeln. Diese Einfuhrerlaubnis fremder Waren wurde dem Prohibitivsystem entsprechend grundsätzlich autonom und absolut, also auch für die eigenen Untertanen gelten, ausgesprochen. Trotzdem gab es auch hier vertragliche Regelungen. Zwischen den europäischen Staaten bestand ein gewisser Warenaustausch. Es wurde nur die Einfuhr unerwünschter Waren bestimmter Nationen verboten, während sonst eine allgemeine Einfuhrerlaubnis bestand, die vertraglich fixiert wurde[1]. Diese Verträge waren entweder gegenseitige Feststellungsverträge oder Begünstigungsverträge. An sich waren aber derartige Verträge selten, da grundsätzlich das autonome Prinzip gewählt wurde. Eine Meistbegünstigungsklausel findet sich in diesen Begünstigungsverträgen nicht.

Auf dem Gebiete des Schiffahrtverkehrs gab es wenig Verträge. Vielmehr war auch hier die autonome Regelung durch Schiffahrtsakten vorherrschend[2].

Das dritte große Gebiet sind die Bestimmungen, den Personenverkehr betreffend: Das Fremdenrecht. Wie schon gesagt, lehnte der Merkantilismus, soweit es das Fremdenrecht anging, die gegenseitigen Gleichstellungsverträge grundsätzlich ab. Dies vermochte doch nicht zu verhindern, daß in der nachmerkantilistischen Epoche die Gleichstellungsverträge auf diesem Gebiet allgemein anerkannt wurden. Während der Merkantilzeit aber, waren es die vorzüglichen Begünstigungsverträge und damit auch die Meistbegünstigungsklausel, deren Anwendungsgebiet das Fremdenrecht ausmachte. Den handelspolitischen Teil des Fremdenrechts, d.h. jenen Teil, der die Bestimmungen über die speciell auf dem Handel ruhenden Abgaben, z.B. die Gewerbesteuern und die Zölle, und die Vorschriften über die Handlungsfreiheit[3] des fremden

---

1) Siehe franz.-Hamburgischer Vertrag v. 1. April 1769 Art.1., Martens, A.Suppl.III., 80.-Koch,II, 271 und franz.-engl.Vertrag v.3.Nov.1655.Art.5, Du Mont,VI. IIre partie 121; Léonard,V.

2) Siehe England im Jahre 1651/1660. 3) siehe S. 37

Kaufmanns umfaßte, beherrschte die Meistbegünstigungsklausel bald vollkommen. Während sie im rechtlichen Teil des Fremdenrechts bald von der Gleichstellungsklausel - auch Inländerklausel genannt - abgelöst wurde, ließ sie sich im handelspolitischen Teil des Fremdenrechts nicht aus dem Felde schlagen.

Man sieht jedoch, daß der Geltungsbereich der Klausel im Merkantilismus noch ein sehr begrenzter war. Hier in diesem engen Bereich, dem handelspolitischen Teil des Fremdenrechts, hatte man aber schon zur Zeit des Utrechter Traktats im Jahre 1713 und von da ab immer mehr je weiter man im 18ten Jahrhundert vorschreitet, richtig erkannt, daß man im zwischenstaatlichen Verkehr mit unterschiedlichen Behandlungen einzelner Staaten, die Bevorzugungen oder Benachteiligungen sein konnten, nicht allein weiterkommt. Durch die Gleichstellung mit der am meisten begünstigten Nation suchte man, wie Offermann a.a.O. richtig erkennt, diese im Vergleich mit anderen Staaten bevorzugte am meisten begünstigte Nation auszuschließen oder wenigstens bei einem eventuellen Vorkommen alsbald zu beheben, um damit eine unterschiedliche Behandlung auszuschließen.

---

3) Dabei ist der Begriff „Handlungsfreiheit" nicht mit dem Begriff „Handelsfreiheit", d.i. die objektive Freiheit des Warenaustausches von Land zu Land, zu verwechseln. Der Begriff „Handlungsfreiheit" bedeutet die verschiedenen Arten der individuellen Zulassung von fremdländischen Personen zum Gewerbebetrieb im Groß- u. Detailhandel, im Meß- u. Marktverkehr. Im Art. 3. des engl.portug.Vertrages v. 1655 (Du Mont, VI., IIre partie, 82.-Castro, I., 168.- Herstlet, II.,8.) findet sich eine Bestimmung über die Handlungsfreiheit. Es heißt da: „Waren und Güter in allen Landesteilen im einzelnen und unmittelbar aus

(Fortsetzung s.n.Seite)

Damit ist aber festgestellt, daß Meine a.a.O. die Frage, ob die merkantilistische Klausel mit der modernen Klausel übereinstimmt, nicht mit Recht verneint hat. In der Fußnote 9, pag 19 seiner Schrift hebt Meine a.a.O. hervor, daß auf die Verschiedenheit des Sinnes dieser beiden Klauseln zuerst Jastrow a.a.O. und dann Luedicke a.a.O. hingewiesen hat. Auch diesen beiden Autoren ist in dieser Hinsicht nicht zuzustimmen. Jastrow hat an sich Recht, wenn er auf pag. 30. a.a.O. sagt, daß

> „es im Zeitalter des Merkantilismus, in der zweiten Hälfte des 17ten und im 18ten Jahrhundert, das Ideal jedes Staatsmannes gewesen ist, die eigene Industrie durch möglicht hohe Zölle oder gar Einfuhrverbote gegen die ausländische Konkurrenz zu schützen. Zu einem Zollnachlaß bequemt er sich nur, wenn auch ihm ein Zollnachlaß gewährt wird. In den typischen Tarifverträgen der damaligen Zeit steht jeder Konzession die Gegenkonzession gegenüber. Sofort nach dem Abschluß eines Vertrages melden sich die Konkurrenten und erbieten sich zu ähnlichen Konzessionen; ja, sie suchen durch Überbietungen noch weitere Zugeständnisse zu erlangen, die den bisher erfolgreichen Konkurrenten aus dem Felde schlagen. Nun tritt der erste Staat wieder in das Rennen ein, und wenn er die anderen überbietet, so beginnt das Spiel von neuem".

Diese von Jastrow etwas übertrieben dargestellten Gedankengänge merkantilistischer Handelspolitik haben, wie nachgewiesen wurde, die Begünstigungsverträge zu den eigentlichen Verträgen des Merkantilismus gemacht. Sie haben auch zur Entstehung einer am

---

erster Hand aufzukaufen, in beliebiger Anzahl und jeglichem Maß, ohne dabei Vorkäufern und Monopolisten diese Waren abnehmen zu müssen, noch an bestimmte Preise beim Ankauf gebunden zu sein".

meisten begünstigten Nation geführt. Durch die Gleichstellung mit dieser noch namentlich genannten Nation, suchte man sich die gleichen Vorteile zu sichern. Bis dahin ist Jastrow, Luedicke und Meine zuzustimmen.

Warum ging man aber schon 1713 einen bedeutsamen Schritt weiter und versprach sich gegenseitig die gleichen gegenwärtigen und zukünftigen Vorteile und Begünstigungen, wie sie die am meisten befreundetste Nation innehatte, ganz gleich welche es war, oder welche es werden mochte, wenn nicht mit der Absicht, dem von Jastrow geschilderten Treiben dadurch Einhalt zu gebieten, daß man die Entstehung einer am meisten begünstigten Nation ein für allemal zu verhindern suchte ? Man schaffte ganz bewußt durch die Gleichstellung mit der am meisten begünstigten Nation meistbegünstigte Nationen, um so die möglichst gleiche Behandlung aller Nationen zu erreichen. War es doch vorläufig nur im Vergleich mit den drei großen Gebieten der Handelsverträge, ein ganz kleines Gebiet, der handelspolitische Teil des Fremdenrechts, auf dem sich eine großzügigere Politik nötig erwies, eine Politik, die allen Beteiligten den Nachteil der Bevorzugung eines Konkurrenten zu ersparen versprach!

Zusammenfassend kann demnach gesagt werden, daß Artikel 8 des Utrechter Vertrages zwischen Frankreich und England von 1713 die Geburtsstätte unserer heutigen Meistbegünstigungsklausel ist. Je stärker unter den Staaten das Bedürfnis auf die gleiche Behandlung aller Nationen wird, um so mehr Anwendungsgebiete erschließen sich der Klausel, ihre Entwicklungsgeschichte schreitet weiter fort.-

6. Die Entwicklung der Meistbegünstigungsklausel bis 1778.

Für die Weiterentwicklung der Klausel sind die grundlegenden Veränderungen auf dem Gebiete des Zollwesens wichtig, -

Die Zölle können sowohl Mittel der Finanzpolitik als auch Mittel der Handelspolitik sein.

Als Mittel der Finanzpolitik sind die Zölle uralt. Man findet sie schon zur Zeit Karls des Großen. Sie hatten ursprünglich rein persönlichen Charakter. Nicht die Waren, ihr Wert oder ihre Beschaffenheit unterlag dem Zoll, sondern die handelnde Person hatte den Zoll zu tragen. Ein reger werdender Handelsverkehr brachte es von selbst mit sich, daß dieses persönliche Element des Zolles verschwand. Die Zölle wurden Warenzölle. Sie wurden innerhalb der Landesgrenzen als Abgaben vom Verkehr beim Berühren bestimmter Stellen erhoben. Es waren demnach vornehmlich Binnenzölle, die sich den ursprünglichen Charakter von Gebühren bewahrt hatten. -

Ein Mittel der Handelspolitik wurden die Zölle erst, als sie den Charakter der Binnenabgaben und der Gebühren abgestreift hatten. Zu diesem Zweck mußten sie eine Entwicklung durchmachen, deren Ergebnis die Beseitigung der Binnenzölle und ihre Entsetzung durch Grenzzölle war.

Diese Entwicklung der Zölle von den Binnenzöllen zu den Grenzzöllen war eine sehr langsame. Zwar war der Gedanke an nationale Grenzzollsysteme schon im 15ten, 16tem und 17ten Jahrhundert hier und da aufgetaucht, gelangte aber nie zur Verwirklichung. England ging zuerst unter Cromwel zum Grenzzollsystem über. In Frankreich gelang es Colbert in den Jahren 1664 und 1667 einen großen Teil des Landes

zu einem einheitlichen Zollgebiet zusammenzufassen. In Deutschland dagegen konnte man erst vom 1. Januar 1834 ab von einem einheitlichen Zollgebiet als „Deutscher Zollverein" sprechen.

In der Zeit von 1713 bis 1778 besaßen demnach schon mehrere große Staaten Europas Grenzzollsysteme. Es muß darum kurz auf die Grenzzölle und ihre Erhebung eingegangen werden.

Die Grenzzölle waren Abgaben, denen die Waren unterworfen waren, und die aus Anlaß der Überschreitung der Grenze erhoben wurden. Die Zusammenstellung der Grenzzölle nannte man Zolltarif. Der Zolltarif entstand auf dem verfassungsmäßigen Wege durch die gesetzgebenden Organe des Landes. Das Recht, auf diese Weise die Höhe von Zöllen und ihre Einziehung festzusetzen nannte man Zollautonomie.

Ein auf diese autonome Weise entstandener, nationaler Zolltarif wurde Generaltarif genannt. Dem Generaltarif lag es ob, die Ein- und Ausfuhr der Waren im gewollten Maße zu beeinflussen. Indem die Höhe seiner Zollsätze die Handelsmöglichkeit oder Unmöglichkeit regulierte, übernahm er die handelspolitischen Funktionen der Einfuhrverbote des Prohibitivsystems. So wie die Einfuhrverbote autonome Willensakte des sie aussprechenden Staates waren, so war es auch der Generaltarif, dessen Sätze für unerwünschte Waren bestimmter Nationen einfach durch autonome Gesetzgebung erhöht werden konnten, und so die Handelsmöglichkeit dieser Waren jederzeit auszuschließen vermochten. Andererseits konnten natürlich auch die Sätze des Generaltarifs durch autonome Willensakte des Staates ermäßigt werden. Solche willkürlichen Veränderungen der Sätze des Generaltarifs auf dem Wege autonomer Gesetzgebung nannte man „Differenzierung" des Generaltarifs.

Die auf diese Weise erhöhten oder ermäßigten Zollsätze hießen „Differenzial- oder Unterscheidungszölle". -

Die Differenzialzölle lassen sich demnach als Zölle definieren, die gegenüber den gewöhnlichen Tarifsätzen des Generaltarifs eine Erhöhung oder Ermäßigung für Waren bestimmter Herkunft[1] enthalten[2].

Die Differenzialzölle ermöglichten eine Begünstigung oder eine Benachteiligung des Auslandes. Wollten zwei verschiedene Handelsgebiete ihren gegenseitigen Handelsverkehr aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen mäßiger belasten, als den Verkehr mit dem übrigen Ausland, so ermäßigte man entweder die Sätze des Generaltarifs (Détaxis), oder, was die Regel wurde, ließ den Generaltarif undifferenziert zur Anwendung kommen, während man im Verkehr mit dem übrigen Ausland erhöhte Sätze des Generaltarifs (Sûrtaxis) anwandte. Auf diese Weise wurden die Zölle ein souveränes Mittel der Handelspolitik.

Da man nun Détaxis nur in ganz besonderen Fällen als Vorzugszölle gewährte, stelle sich die allgemeine Anwendung der Sätze des Generaltarifs schon als eine bedeutend günstige Behandlung da. Aus diesen Gedankengängen ergeben sich unschwer die Aufgaben der Handelsverträge jener Zeit:

---

1) Mit dem Übergang zum reinen Warenzoll war nicht eine Entnantionalisierung der Waren verbunden: Eine Ware, die auf preußischem Boden gewachsen war, oder in einer preußischen Industrie erzeugt worden war, blieb eine preußische Ware.
2) Ebenso: Esslen, Die Politik des auswärtigen Hande pag. 166.

„Sie sollten zunächst den kontrahierenden Parteien eine Garantie für die Anwendung des undifferenzierten Generaltarifs im wechselseitigen Warenverkehr bieten. Darüber hinaus sollten sie jedem Vertragspartner einen Anspruch auf alle diejenigen Begünstigungen sichern, die der andere Teil in Gestalt von Détaxis einem dritten Staat eventuell schon eingeräumt haben sollte, oder in Zukunft etwa einräumen würde."

Hier eröffnet sich ein neues Anwendungsgebiet für die Meistbegünstigungsklausel. Keine andere Vertragsform konnte so gut wie sie geeignet sein, diesen Aufgaben gerecht zu werden. Setzte sich doch der Rechtsanspruch, den die vertragsschließenden Staaten durch sie erwarben, aus zwei Teilen zusammen.

Einmal sollte pro praeterito kein anderer Staat günstiger behandelt sein als der Vertragsgegner, d.h., dieser sollte am meisten begünstigter Staat sein, oder einem solchen gleichgestellt werden. Da sich nun wie oben ausgeführt wurde, die Anwendung der Sätze des Generaltarifs als besonders günstige Behandlung darstellte, war sie nur der am meisten begünstigten Nation und der, die dieser gleichgestellt werden mußte, sicher. Praktisch garantierte darum der Anspruch aus der Klausel zunächst die Anwendung der undifferenzierten Sätze des Generaltarifs.

Darüber hinaus sollte aber auch pro futuro kein anderer Staat günstiger behandelt werden, als der Vertragsgegner. Damit war jede der kontrahierenden Parteien gezwungen, alle diejenigen Begünstigungen, die sie einem dritten Staate etwa einräumen sollte - es konnten ja nur Détaxis sein - auch automatisch auf den anderen Vertragsteil zu übertragen.

Aber obgleich die Klausel so gut wie keine andere Vertragsform geeignet war, die Aufgabe der Handelsverträge mit einem Schlage zu erfüllen, wandte

man sie in ihrer bisher bekannten Form nicht an. Hier auf dem Gebiete des Warenverkehrs war man nicht so leicht zu bewegen, wie es seinerzeit im handelspolitischen Teil des Fremdenrechts der Fall war, bedingungslos eine exclusive Begünstigung eines Staates zu verhindern und eine Gleichbehandlung möglichst aller Nationen durch allgemeine Anwendung der Zollsätze des Generaltarifs zu erreichen. Es ist ein Irrtum, wenn Luedicke und Meine a.a.O. glauben, daß die gesamte Handelspolitik gegen Ende des 18. Jahrhunderts auf eine andere Grundlage gestellt zu sein scheint, und daß man, eingedenk der philosophischen Lehren jener Zeit von der Gleichberechtigung aller Menschen, den Handel auf der Basis der Gleichheit aller Nationen vollkommen frei gestalten wollte. Auch war das große Ziel nicht die Herstellung der absoluten Handelsfreiheit und die Aufgabe aller Machtpolitik. Die Geschichte spricht eine beredte Sprache von der Machtpolitik aller Staaten bis zur heutigen Zeit. Keine andere Wissenschaft als die des Völkerrechts zeigt uns Deutschen so deutlich, daß Macht vor Recht geht. Gleichberechtigung und Gleichbehandlung aller Nationen sind gewiß schöne Gedanken, die aber bei der Gestaltung der Handelspolitik der Staaten nie eine entscheidende Rolle gespielt haben und auch nie spielen werden. Der Staat, der von solchen Gedanken seine Politik beeinflussen läßt, muß bald mit ihr Schiffbruch erleiden. Zu dieser Zeit, als es galt die alte Meistbegünstigungsformel für die Zollpolitik umzugestalten, war jedenfalls von derartigen Gedanken und Zielen, wie sie Luedicke und Meine schildern, keine Rede.

Vielmehr waren hier ganz andere Erkenntnisse und Gedanken von ausschlaggebender Bedeutung, deren Wert, wie später gezeigt werden wird, nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Wohl erkannte man,

daß der Vorteil eines Landes nicht immer der Nachteil eines anderen sein mußte. Wohl erkannte man die Notwendigkeit, im Gewähren von Vorteilen großzügiger sein zu müssen als bisher. Man war sich aber auch klar darüber, daß eine schlechthinnige Verallgemeinerung von Vergünstigungen nicht der Weg sein konnte, den eine zielbewußte Handelspolitik einschlagen durfte. Eine solche Verallgemeinerung von Vergünstigungen sah aber die Meistbegünstigungsklausel in ihrer alten Form vor. Welch üble Nachteile dem verpflichteten Staat durch die Klausel erwachsen konnten, soll folgendes allgemeines Beispiel zeigen:

„Staat A besitzt in seinem Gebiete Erdölquellen. Ein bedeutender Ausfuhrartikel ist für ihn z.B. Petroleum. Staat B, in dem vorzüglich Ackerbau gebtrieben wird, ist dementsprechend ein bedeutender Getreideexporteur. Beide Staaten stehen im Meistbegünstigungsverhältnis zueinander d.h., Staat A. läßt beispielsweise auf den Weizen des Staates B die Sätze seines Generaltarifs in Anwendung kommen; Staat B erhebt auf das Petroleum des Staates A die Sätze seines Generaltarifs für Petroleum.

Aus irgend einem Grunde sieht sich nun Staat A gezwungen, ein größeres Absatzgebiet für sein Petroleum zu gewinnen. Er wendet sich an Staat C. Dieser hat bisher auf das Petroleum des Staates A nicht die Sätze seines Generaltarifs angewandt, sondern durch Zuschläge zum Generaltarif erhöhte Sätze. Er ist grundsätzlich dazu bereit, nicht nur die Anwendung der Sätze des Generaltarifs, sondern auch noch Détaxis auf das Petroleum des Staates A zu gewähren, verlangt aber vom Staate A die Gewährung von Détaxis auf seinen Weizen.

Für Staat A bestehen nun zwei Möglichkeiten:

1.) Er weist das Verlangen des Staates C zurück und gewinnt keine Vergrößerung des Absatzgebietes für sein Petroleum. Unzweifelhaft wird damit ein Schaden seiner Wirtschaft verbunden sein.

2.) Er geht auf das Verlangen des Staates C ein und macht diesen hinsichtlich der Weizenzölle zu dem am meisten begünstigten Staat. Da nun aber zwischen Staat A und Staat B das Meistbegünstigungsverhältnis besteht, kann Staat B den Rechtsanspruch auf Gleichstellung mit Staat C hinsichtlich der Weizenzölle geltend machen. Praktisch bedeutet das, daß Staat A auf einmal zwei Staaten die gleiche Begünstigung einräumen muß. Damit kann aber sehr wohl eine bedeutende Schädigung der eigenen Weizenproduzenten verbunden sein."

Es ist unbedingt einleuchtend, daß man nach Mitteln suchen mußte, um derartige Nachteile der alten Meistbegünstigungsformel zu beseitigen. Einfache, logische Gedanken führen zu einer Veränderung der Formel und des Anspruches aus ihr:

Es war in der geschichtlichen Behandlung der Handelsverträge gezeigt worden, daß schon im Mittelalter die typischen Formen der gegenseitigen Gleichstellungsverträge entstanden. Auf ihre Weiterentwicklung in der Merkantilzeit ist gleichfalls in dieser Schrift schon eingegangen worden. Das Wesen dieser Verträge bestand darin, daß sich der eine Vertragsteil verpflichtet dem anderen konkrete Zugeständnisse zu machen, die gleichen Zugeständnisse aber vom anderen Teil ihm auch zugesprochen wurden. Dies war der Sinn der ursprünglichen gegenseitigen Gleichstellungsverträge, die man Reziprozitätsverträge nannte.

Reine Reziprozitätsverträge sind namentlich von der Schweiz abgeschlossen worden. Man versuchte nun, um die Schattenseiten der alten Meistbegünstigungsformel zu entfernen, den Begriff der reinen Reziprozität mit dem der Meistbegünstigung zu verknüpfen. Mit einer solchen Verknüpfung haben wir es zu tun, wenn zwei Staaten sich gegenseitig die Meistbegünstigung einräumen, jedoch nur insoweit, als gegenseitig genau die gleichen Rechte zugestanden werden. Überträgt man diesen Gedanken auf das gegebene, allgemeine Beispiel, so erhält man folgendes Bild:

> Staat A wäre in diesem Falle nur verpflichtet dem Staat B Détaxis auf dessen Weizen zu geben, wenn Staat B ihm die gleichen Rechte einräumen würde. Ganz abgesehen davon, daß dem Staat A damit in keiner Weise geholfen würde, könnte man von einer restlosen Durchführung der Meistbegünstigungsidee überhaupt nicht mehr sprechen.

Man erkennt deutlich, daß eine Zusammenfassung von reiner Reziprozität und Meistbegünstigung nicht zum Ziele führen konnte. Ein solches Unternehmen mußte an dem formellen Verlangen der reinen Reziprozität: „gegenseitig gleiche Behandlung auf ein und demselben Punkt" scheitern. Man versuchte darum die Frage auf eine andere Art und Weise zu lösen und zwar wollten sich die kontrahierenden Staaten für den gegenwärtigen Stand der Handelbeziehungen einander auf dem Fuße der am meisten begünstigten Nation behandeln. Damit war die Anwendung des Generaltarifs gesichert. Leistung und Gegenleistung standen sich hier gleich gegenüber. Der Anspruch auf Gewährung zukünftiger, spezieller Begünstigungen (Détaxis) sollte ein wechselseitiger reziproker sein, aber nicht so, daß gleiche

Behandlung auf ein und demselben Punkt vereinbart wurde, sondern ein Austausch verschiedener aber als gleichwertig erachteter Zugeständnisse erfolgen sollte[1]. Auf diese Weise erhielt allerdings, wie Offermann a.a.O. richtig feststellt, der Begriff der reinen Reziprozität eine Abwandlung, durch die die Verknüpfung mit der Meistbegünstigung ermöglicht wurde.

So entstand gegen Ende des 18. Jahrhunderts eine Klausel, die folgendes festsetzte:

1.) Zwei Staaten sollen sich für den gegenwärtigen Stand der Handelsbeziehungen einander auf dem Fuße der am meisten begünstigten Nation behandeln.
2.) Zukünftige Begünstigungen dritter Staaten sollen den kontrahierenden Staaten:
   a) bei unentgeltlicher Hingabe, gleichfalls eo ipso zufallen,
   b) bei Eintausch gegen Konzessionen, auch nur gegen entsprechende Konzessionen zugestanden werden.

Überträgt man diese Klausel auf das vorherige allgemeine Beispiel, so erhält man folgendes Bild:

„Gemäß dieser neuen Klausel würde Staat A nur dann verpflichtet sein, dem Staate B die Détaxis auf seinen Weizen zu gewähren, die der Staat A willens ist dem Staat C einzuräumen, wenn Staat C diese Begünstigung u n e n t g e l t l i c h erlangt hätte. Da Staat C seinerseits aber die Anwendung der Détaxis auf

---

1) Prof. Tausig - Havard, der Präsident der U.S. Tarif-Commission unterscheidet in einem Bericht von 1919 „Reciprocity and commercial Treaties" zwei verschiedene Bedeutungen der Reziprozität:

(Forsetzung s.n. Seite).

seinen Weizen durch e i n e G e g e n l e i s t u n g - die Anwendung der Détaxis auf das Petroleum des Staates A - erlangte, hätte Staat B nur gegen eine, dieser Gegenleistung entsprechenden Konzession Anspruch auf die gleichen Begünstigungen des Staates C".

Diese neue Klausel, sie soll „reziproke Meistbegünstigungsklausel" genannt werden, erscheint zum ersten Mal nach dem Eintritt der Vereinigten Staaten von Nordamerika in die europäische Handelspolitik und zwar im Art. 2 des Handelsvertrages zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten vom 6. Februar 1778[1]:

„Le Roi Très- Chrétien et les Etats-Unis s'engagent mutuellement à n'accorder aucune faveur particulière à d'autres Nations, en fait de Commerce et de Navigation qui ne devienne aussitôt commune à l'autre Partie; et celle-ci jouira de cette faveur gratuitement, si la concession est gratuite ou en accordant la même compensation, si la concession est conditionelle".[2]

1.) reciprocity als eine gegenseitige gleiche Behandlung auf ein und demselben Punkt.
2.) reciprocity als ein Austausch verschiedener, aber als gleichwertig erachteter Zugeständnisse.
Siehe Offermann a.a.O. pag. 19.

1) Martens, Recueil de Traités II. pag. 589.
Martens, A.I. 685; Elliot I. 34.

2) Wörtliche Übersetzung:
„Der Allerchristlichste König und die Vereinigten Staaten verpflichten sich gegenwärtig in Bezug auf den Handel und die Schiffahrt anderen Nationen keine besonderen Begünstigungen zu gewähren, die nicht sofort der anderen Partei zusteht, und diese wird die Begünstigung unentgeltlich genießen, wenn die Konzession unentgeltlich

Fortsetzung s.n. Seite.

Richtig erkennt Offermann a.a.O., daß diese Klausel nicht allein das Erzeugnis des amerikanischen Gerechtigkeitssinnes ist. Vielmehr haben zu ihrer Entstehung eine gesunde kaufmännische- nicht philosophische-Auffassung der Handelspolitik - man wollte die Möglichkeit haben, den eigenen Vorteil durch geschickte Auswertung des Tauschwertes der Konzessionen zu wahren - und wohl noch merkantilistisch - protektionistische Vorstellungen beigetragen.

7. Die volle Meistbegünstigung.

Wie schon gezeigt wurde, ergab sich bald nach der Entstehung der nationalen, autonomen Zolltarife die Notwendigkeit ihrer Ergänzung durch Handelsverträge. Seit dieser Zeit beschäftigen sich die Handelsverträge ihrem Sachinhalt nach hauptsächlich mit dem gegenseitigen Warenverkehr. Wie im vorhergehenden Kapitel ausführlich geschildert wurde, greift man zunächst auf die Handelsvertragsform der Meistbegünstigungsklausel zurück. Auf diese Weise entstand die reziproke Meistbegünstigung von 1778. Mit diesen Vorgängen liefen andere Erscheinungen parallel, die jetzt näher betrachtet werden sollen.

Zweck der Handelsverträge - so weit ihr Sachinhalt den Warenverkehr betraf - war von jeher, Bedingungen festzusetzen, unter denen die verschiedenen Arten von Waren die Grenze überschreiten dürften. Die erwähnten Veränderungen auf dem Gebiete des Zollwesens brachten es mit sich, daß in den weitaus meisten Fällen diese Bedingungen eben die Zölle wurden. Auf diese Weise wurde der Schwerpunkt der Handelsverträge auf die zollpolitischen Vereinbarungen verschoben. Ganze Handelsverträge beschäftigten

---

ist, oder indem sie dieselbe Gegenleistung gewährt, wenn die Konzession bedingt ist."

sich mit der Festsetzung einzelner Tarifsätze, die von den kontrahierenden Parteien nicht überschritten werden durften. Man nannte solche Handelsverträge Tarifverträge. Diese Tarifverträge setzten meistens niedrigere Zölle als der Generaltarif fest d.h., die vertragsschließenden Staaten gewährten sich Zollnachlässe. Auf diese Weise entstand ein ganz neuer Tarif, der niedere Zollsätze als der Generaltarif enthielt, und nicht auf dem Wege staatlicher Gesetzgebung, sondern vielmehr als Ergebnis langer Verhandlungen auf vertraglichem Wege entstanden war. Derartige Tarife nannte man „Vertrags- oder Konventionaltarife". Sie galten nur für die Vertragsstaaten, während im Verkehr mit den übrigen Staaten der neben ihnen weiter bestehende Generaltarif zur Anwendung kam[1]). Mit Recht betont Farra a.a.O., daß die Konventionaltarife den Handelsbeziehungen der Vertragstaaten eine gewisse Stabilität verliehen und darüber hinaus den Staaten die Möglichkeit gaben, einem bestimmten Staat, sei es aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen, besondere Vorteile einzuräumen, die nicht allen Staaten gewährt werden konnten.

Als nun die Gedanken der Handelsfreiheit sich anschickten, die Handelspolitik der Staaten entscheidend zu beeinflussen, fanden sie auf der einen Seite die reziproke Meistbegünstigungsklausel von 1778, auf der anderen bei den meisten Staaten einen autonomen Zolltarif, den Generaltarif, und meistens mehrere Konventionaltarife nebeneinander vor. Es ist ohne weiteres einleuchtend, daß die Freihändler mit der reziproken Meistbegünstigungs-

---

[1]) Jedoch brauchte das nicht immer der Fall zu sein. Gewisse Staaten, z.B. Belgien und Rumänien übernahmen die vertraglichen Zollsätze des Konventionaltarifes in den autonomen Zolltarif und dehnten auf diese Weise den Konventionaltarif auf den Verkehr mit allen Ländern aus. In solch einem Falle blieb die Einheitlichkeit des autonomen Zolltarifs gewahrt.

klausel, die, wie schon gezeigt wurde, eine vorsichtige kaufmännische Abwägung der Interessen verlangte, nichts anzufangen vermochten. Belangreich ist es aber zu verfolgen, wie die Freihändler es verstanden, die Konventionaltarife und die unbedingte Meistbegünstigungsklausel als Handelsvertragsform ihren Ideen nutzbar zu machen.

Es soll hierbei von den Ideen des Freihandels ausgegangen werden, die die Gestaltung der Handelsvertragspolitik beeinflussen wollten. Man vertrat die Ansicht, daß man bei der Regelung eines Vertragsverhältnisses nur an die „wohlverstandenen Eigeninteressen" zu denken habe, darüber hinaus aber auf keinen Fall an eine Entgeltlichkeit auf der Grundlage der Gleichheit von Leistung und Gegenleistung. Sollten Zollsätze vereinbart werden, so sollten diese nur von den eigenen Bedürfnissen bestimmt werden. Überhaupt sprach man den Zöllen nur solange eine Berechtigung zu, wie sie dem eigenen Bedürfnis entsprachen. Warum irgend eine Nation, mit der man in geordneten Beziehungen zu leben wünscht, schlechter zu behandeln als eine andere? Man wollte an die Stelle von rechnerischer Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung im zwischenstaatlichen Verkehr eine idelle Gleichheit setzen. Es soll jetzt noch nicht untersucht werden, inwieweit diese Gedanken im wirtschaftlichen Interesse derjenigen Nationen lag, die ihnen einen gewissen Einfluß auf die Gestaltung ihrer Handelsvertragspolitik einräumten. Tatsache war, daß sie vorhanden waren und daß sie hier und da wohl auch ideelle Anhänger um sich scharten.

Zur Erreichung einer ideellen Gleichbehandlung aller Nationen waren die Konventionaltarife besonders gut geeignet. Sie enthielten Tarifermäßigungen und gerade die Verallgemeinerung solcher Tarifermäßigunge erschien erstrebenswert, denn sie trug den Grundsätze der Handelsfreiheit weitgehendst Rechnung. Als Mittel

der Verallgemeinerung erkannte man bald die bedingungslose Meistbegünstigungsklausel, d.h., jene Klausel, die frei von jeder Reziprozität war. Der am meisten begünstogten Nation war die Anwendung eines besonders günstigen Konventionaltarifs, dessen Zollsätze nur von den eigenen Bedürfnissen diktiert worden waren, sicher. Wurde nun die Gleichstellung mit der am meisten begünstigten Nation vereinbart, so bedeutete das praktisch die Anwendung dieses Konventionaltarifes. Schloß ein Staat viele derartige Meistbegünstigungsverträge ab, so war damit die Verallgemeinerung der Tarifermäßigungen durchgeführt.

Diese Gedanken wurden zu einer Zeit laut, als die industrielle Entwicklung in Europa ihren ersten Wachstumsprozeß hinter sich hatte. Die exportbereite Industrie wirkte, vereint mit den obengenannten Gedanken der Freihandelslehre auf eine weitgehende Förderung zwischenstaatlicher Handelsbeziehungen hin. Man nahm darum die Meistbegünstigungsklausel, in deren Wesen der Wille liegt, für und in allen Ländern gleiche und günstige Bedingungen für den Handel zu schaffen, d.h., die Handelsbeziehungen zu fördern, willig in die Handelsverträge auf. Sie erscheint zum ersten Mal im Vertrag zwischen Frankreich und England von 1860, der nach dem englischen Unterhändler und Vorkämpfer des Freihandels in England, Richard Cobden, genannt wird. Sie umfaßt hier die wichtigsten Tarifkonzessionen auf dem Gebiete der Warenzölle, d.h., sie ist zu der Klausel im Warenverkehr geworden, ein Gebiet, das für die merkantilistische Meistbegünstigung schlechtweg unerreichbar war.

Hier ist die Aufgabe dieses Teiles der Schrift, die Entwicklung der Klausel bis 1860 zu schildern erfüllt. Der reziproken Meistbegünstigung von 1778 stand von nun an die volle Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages von 1860 gegenüber. Der nächste Hauptteil der Schrift soll zeigen, wie sich die Staaten

dieser beiden Klauseln bedient haben, und welche handelspolitischen Erfolge sie mit der einen oder der anderen erlangt haben

C. Die beiden Arten der Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen der Weltmächte vor dem Kriege.

Es ist eingangs dieser Schrift gesagt worden, daß das Völkerrecht grundsätzlich nicht die Freiheit der Staaten in der Gestaltung ihrer Handelspolitik beschränkt. Dem Begriff „Handelspolitik" lag dabei der Begriff „Außenhandel" im Gegensatz zu dem, was man herkömmlich mit dem Worte „Handel" verbindet, zu Grunde. Der Außenhandel umfaßt den gesamten Verkehr an wirtschaftlichen Gütern, der sich zwischen gesonderten Volkwirtschaften abspielt[1]. Daraus ergibt sich, daß unter Außenhandelspolitik die Tätigkeit des Staates zu verstehen ist, die auf die Beeinflussung dieses Verkehrs unter Berücksichtigung der innerwirtschaftlichen Entwicklung gerichtet ist.

Es wird noch zu zeigen sein, daß in den letzten Jahrzehnten vor dem Weltkriege die Außenhandelspolitik der wichtigste Teil staatlicher Wirtschaftspolitik gewesen ist. Sie überwog die Binnenhandelspolitik an Bedeutung derart, daß man, wenn von Handelspolitik gesprochen wurde, darunter ausschließlich die Außenhandelspolitik verstand.

Die außerordentliche Wichtigkeit der Außenhandelspolitik wird am besten dann klar, wenn man sich die Wirkungen des Außenhandels einmal vergegenwärtigt. Er ermöglicht die internationale Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Volkwirtschaften. Dies geschieht in doppelter Weise:

---

1) Siehe Esslen, Politik des auswärtigen Handels pag. 1.

Der Außenhandel verschafft einem Volke Waren, die es braucht, sich aber selbst nicht zu verschaffen vermag, weil es sie überhaupt nicht herstellen kann, z.B. tropische Erzeugnisse, Mineralschätze in einem dieselben entbehrenden Lande.

Der Außenhandel gestattet ferner einem Lande unter Umständen Waren, die es an sich wohl selbst herstellen könnte, mit geringerem Aufwande an Produktionsmitteln aus dem Auslande, zu beziehen, als wenn es diese selbst herstellen würde.[1] Die Frage, ob dies unter allen Umständen auf die Dauer von Vorteil ist, wird von den verschiedenen Ansichten handelspolitischer Gesinnung teils bejaht, teils verneint. Aus all dem ist zu sehen, welch ein wichtiger Faktor der Außenhandel im zwischenstaatlichen Verkehr der Völker ist, und wieviel von der Politik dieses auswärtigen Handels für ein Volk und für die gesamte Völkergemeinschaft abhängig ist.

Als Mittel dieser Politik - sie soll wieder kurz Handelspolitik genannt werden - sind die Handelsverträge und die Meistbegünstigungsklausel erkannt worden. Weder die Handelsverträge noch die Meistbegünstigungsklausel sind Einrichtungen bestimmter handelspolitischer Anschauungen. Man kann nicht sagen, daß sie freihändlerisch oder schutzzöllnerisch sind[2]. Es war gezeigt worden, daß sie in den sechziger Jahren in Gestalt des Cobden-Vertrages ein

---

1) Siehe Esslen, Politik des auswärtigen Handels, pag. 10.

2) Vergl. Esslen, a.a.O. pag. 177:
„Man kann von einem vertragsmäßigen Freihandel wie von einem vertragsmäßigen Schutzzoll sprechen, ebenso aber auch von einem autonomen Freihandel und einem autonomen Schutzzoll".

Ebenso Naum Reichesberg, a.a.O. pag. 11.
„In der volkwirtschaftlichen Literatur ist die Ansicht sehr verbreitet, wonach das Prinzip der Meistbegünstigung einen freihändlerischen Charakter be-

Werkzeug des Freihandels wurden. Es wird gezeigt, werden, daß sich auch die Anhänger des Schutzzolles der Handelsverträge und der Meistbegünstigungsklausel bedient haben.

Wie die Überschrift dieses Teiles der Schrift schon erkennen läßt, soll das Auftreten der beiden Arten der Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen der Weltstaaten vor dem Weltkriege beobachtet werden. Damit soll gleichzeitig geprüft werden, welche Erfolge man sich durch die Anwendung einer der beiden Klauseln versprach und welche Erfolge praktisch durch sie erreicht wurden. Ausgegangen wird dabei von Frankreich werden, jenem Staat, dessen Kaiser aus eigener Machtvollkommenheit den Cobden-Vertrag mit all seinen Neuerscheinungen abgeschlossen hat. Man wird sich fragen müssen, welche Gründe ihn dazu bewogen haben und welche Gründe andererseits der Vertragsgegner, England, hatte,

---

sitze, bzw. den Freihandel befördere. Diese Ansicht ist jedoch nicht beweiskräftig. Gegen sie sprechen geschichtliche Tatsachen und Erwägungen, die vor jeder Kritik standhalten. Schon der Umstand, daß die Meistbegünstigung in den letzten Jahrzehnten in den Handelsverträgen auch solche Staaten einbezogen wurden, welche dem hochschutzzöllnerischen Systeme huldigten, zeigt deutlich genug, daß sie als solche keine freihänderischen Tendenzen besitzt. -

In beiden Fällen übt die Meistbegünstigung allerdings eine ausgleichende und nivellierende Wirkung auf den Warenaustausch aus, aber damit ist noch nicht gesagt, daß diese Wirkung unter allen Umständen sich in der Richtung des Freihandels geltend zu machen braucht. Freilich, in der Zeit der Herrschaft des sog. Systems der westeuropäischen Handelsverträge, als in den diesem System

(Fortsetzung s.n.Seite).

einen derartigen Vertrag abzuschließen. Zu diesem Zweck wird man sich die handelspolitische Lage und Anschauungen Englands zu vergegenwärtigen haben.

Der Handelsvertragspolitik dieser beiden Staaten wird die Handelsvertragspolitik der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika entgegengehalten werden, die sich anscheinend in ganz anderen Bahnen bewegt.

Wichtig für die Beurteilung der Wirkungen der Meistbegünstigungsklausel der Nachkriegszeit sind die Handelsverträge der U.d.S,S.R. Der Vollständigkeit halber soll hier auch untersucht werden, wie das zaristische Rußland seine Handelsvertragspolitik gestaltete.

Alle diese Betrachtungen sollen vorgenommen werden, um klarer zu erkennen, vor welchen Aufgaben die deutsche Außenhandelspolitik vor dem Weltkriege stand. Wichtig für die Nachkriegszeit

---

angeschlossenen Staaten das Bedürfnis vorherrschend war, sich sobald als möglich von den Fesseln des alten Merkantilismus zu befreien, vermochte der Grundsatz der Meistbegünstigung hauptsächlich unter dem Einfluß des freihändlerischen Englands zweifellos der Einbürgerung und der Ausbreitung der Freihandelspolitik bedeutungsvolle Dienste zu leisten. Allein die Meistbegünstigung konnte zu jener Zeit nur deswegen diese Wirkung ausüben, weil die in Betracht kommenden Länder eben von sich aus bereit waren, einander möglichst weit entgegen zu kommen und ihre Zollschranken, wenn nicht gänzlich zu beseitigen so doch wenigstens leicht überschreitbar zu machen. Die Meistbegünstigung erscheint somit im besten Falle, wenn man sich so ausdrücken darf, als ein Echo der Freihandelsbestrebungen. Sie aber unter allen Umständen als Hefershelfer des Freihandels zu erachten, muß als unzutreffend bezeichnet werden".

wird es sein, festzustellen, auf welche Weise die verantwortlichen Leiter der Politik des deutschen Reiches vor dem Weltkriege versuchten, durch mehr oder weniger geschickte Maßnahmen der Handelsvertragspolitik die deutsche Außenhandelspolitik erfolgreich zu gestalten.

1. Die Handelsvertragspolitik Frankreichs.

In der Geschichte vielbesprochen und darum allgemein bekannt ist die Kontinentalsperre Napoleons I.. In diesem Verbot jedes Handels mit England war der Höhepunkt merkantilistischer Handelspolitik in Frankreich erreicht worden. Nur sehr langsam und unvollkommen vermochten sich andere handelspolitische Anschauungen durchzusetzen. Durch die Erziehungszölle Colberts war der Entwicklung der Industrie ein Anreiz gegeben worden. 1814 war der Plan einer freien Zollgesetzgebung durch den Bund der Großgrundbesitzer mit den Großindustriellen vereitelt worden. Statt dessen wurde durch die Gesetzgebung von 1814 - 1822 das System der Solidarität der protektionistischen Interessen[1] für Landwirtschaft, Industrie, Bergbau und Reederei ausgebildet, das aus zahlreichen Einfuhrverboten und Zöllen bis zu 120 % des Wertes bestand[2]. Vergebens machte Louis Philipp den Versuch, diese maßlosen Zölle zu ermäßigen. Die zweite Kammer widersprach und das System wurde im Gegenteil nochmals verschärft. -

---

1) Es gibt eine treffende Schilderung von Leroy Beaulieus von der zu dieser Zeit herrschenden Zoll- und Handelspolitik:
„Der französische allgemeine Tarif ging davon aus, daß dreiviertel der französischen Bevölkerung in folgenden acht Gewerben beschäftigt seien: Getrei-

Fortsetzung s.n. Seite.

So lagen die Verhältnisse, als Louis Napoleon durch einen Staatsstreich die Krone seines großen Oheims an sich riß. Der Kaiser hatte grundsätzlich andere handelspolitische Anschauungen:

„Er (Napoleon III.) hatte es miterlebt, daß das übermäßig schutzzöllnerische, auf das reiche Bürgertum sich stützende Regiment Louis Philipps zusammenbrach. Ferner hatte er als politischer Flüchtling in England gesehen, welch gewaltige Erfolge die freihändlerische Bewegung aufzuweisen hatte. Als Kaiser wollte er Handelspolitik zum Vorteil der großen Masse des Volkes treiben".[1]

Sein Ziel war, eine Wandlung[2] zu einer freieren Zoll- und Handelspolitik herbeizuführen. Aber ihm wurde von der gesetzgebenden Kammer Widerstand geleistet, als er seine freihändlerischen Ideen in die Tat umzusetzen versuchte. Da er aber zu Handelsverträgen die Zustimmung der Kammer nicht bedurfte, entschloß er sich schließlich, auf diesem Wege seine Ziele zu erreichen. –

---

debau, Viehzucht, Weinbau, Kohlenbergbau, Baumwolle-, Wolle-, Seiden- und Eisenindustrie. Die Erzeugnisse dieser nationalen Gewerbe wurden nach der Theorie der Solidarität der nationalen Interessen von Ackerbau und Gewerbe vor allem energischst geschützt". (Im 2. Band der Schriften des Vereins für Socialpolitik 1892, pag. 35).

2) Siehe Esslen, Die Politik des auswärtigen Handels, pag. 258.

1) Siehe Esslen, Die Politik des auswärtigen Handels, pag. 258.

2) Siehe Zimmermann, Die Handelspolitik des Deutschen Reiches vom Frankfurter Frieden bis zur Gegenwart, pag. 24:

(Fortsetzung s.n.Seite).

Im Mai 1853 ließ der Kaiser durch seinen Geschäftsträger in Berlin dem preußischen Minister Manteuffel ein Abkommen vorschlagen, wonach Preußen für die Meistbegünstigung[1] und einige kleine Zollvorteile, Frankreich der Donaumonarchie Österreich gleichstellen, dazu seinen Tarif für einige Gegenstände herabsetzen und eine Literarkonvention schließen sollte[2]. Manteuffel verhielt sich zunächst ablehnend. Die Verhandlungen wurden auch schon im Jahre 1854 von Napoleon vollständig

---

„Frankreich hatte von jeher eine vollständige Absperrungspolitik gegen Deutschland beobachtet. Alle in Paris am Ruder befindlichen Regierungen waren in dieser Beziehung einig. Die verschiedenen Versuche, auch nur einen Meistbegünstigungsvertrag zu Stande zu bringen, scheiterten an dem starren Egoismus der Franzosen. Erst das Kaiserreich machte Miene, mit diesem traditionellen Abschließungssystem zu brechen".

1) An welche Form der Meistbegünstigung Napoleon hier dachte, läßt sich nicht feststellen. Sicher zunächst an die reziproke Meistbegünstigung, denn diese war ja nur bekannt. Vielleicht hätten die Verhandlungen eine neue Form der Meistbegünstigung, wie z.B. im Jahre 1860 die volle Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages, ergeben. –

2) Siehe Zimmermann am eben zitierten Ort, pag. 25.

abgebrochen[1].

Gegen Ende der 50er Jahre war Napoleon mehr als je unzufrieden mit dem französischen Verbotssystem. S e i n B e s t r e b e n w a r e s,

---

1) Die Gründe für das Verhalten Napoleons waren rein politischer Natur. Österreich verlangte Preußens Gefolgschaft im Krimkriege. Es verlangte die Mobilmachung der preußischen Truppen und den nachträglichen Beitritt Preußens zu dem Schutz- und Trutzbündnisse, das Österreich, ohne davon Preußens Mitteilung zu machen, am 2. Dezember 1854 mit den Westmächten vereinbart hatte. Hätte sich Preußen derartigen Wünschen Österreichs gefügt, so wär es ohne Zweifel in einen Krieg mit Rußland hineingetrieben worden. Aber Preußen bäumte sich unter der Führung Bismarcks auf gegen solche starke Zumutung des Kaiserstaates. Es durfte und konnte nicht im Interesse Preußens als Deutscher Staat liegen, aus dem Kriege einen europäischen und Deutschland zum Kriegsschauplatz zu machen. Aber gerade das letztere, das wäre so Frankreichs Fall gewesen und so wa es neben England ganz besonders Frankreich, die da Verlangen Österreichs mehr als ungestüm unterstützten. Zu denken ist hierbei an die bekannte, ebenso unverschämte wie drohende Bemerkung des französischen Gesandten in Berlin zu Bismarck:
„Diese Politik wird sie nach Jena führen!",
auf die der Fürst die schlagfertige, kühle Antwort gab:
„Warum nich nach Leipzig oder Waterloo?"
Preußen behauptete seine Neutralität, Napoleon war über die neutrale Haltung Preußens in der Orientfrage erzürnt und in seinem Zorn brach er die oben erwähnten Verhandlungen ab, was Preußen an sich nicht unangenehm war.
(Schäfer, a.a.O. Band II. pag. 217).

die Ausfuhr Frankreichs zu erhöhen. Dies war nur möglich, wenn es ihm gelang, französischen Waren in den anderen Länder eine erleichterte Einfuhr zu verschaffen. Es war unmöglich dieses Ziel zu erreichen, solange sich Frankreich mit hohen Zollmauern umgab und mit Verboten aller Art arbeitete. An eine durchgreifende Zollreform durch das Parlament war nach wie vor nicht zu denken. Wieder versuchte er es seine Ziele durch Handelsverträge zu erreichen, und diesmal mit mehr Erfolg.

Es war damals die Zeit, wo Frankreich in jeder Weise versuchte, sich England politisch zu nähern. Die Notwendigkeit dazu wird leicht verständlich, wenn man sich die Politik Napoleons jener Zeit näher vergegenwärtigt[1].

Im äußersten Ostasien hatte sich Frankreich entschieden neben England gestellt. In gleicher Weise wie England drängte es auf Öffnung der Häfen von China und Japan und nahm, ohne jede rechte Veranlassung zu haben, an dem Kriege teil, den England 1857 gegen China eröffnete. Die Eroberung der Hauptstadt Chinas 1860 war besonders den französischen Truppen zu verdanken. In die Friedensvorteile trat Frankreich zu gleichem Rechte mit England ein. Diese Politik Frankreichs findet seinen Grund in dem Streben Napoleons für die französische Kultur und die französischen Waffen überall das

---

1) Es ist nicht zu umgehen, auf solche geschichtliche Betrachtungen einzugehen, denn nur zu oft sind handelspolitische Maßnahmen eng mit der großen Politik verknüpft. Nur zu oft diktiert die Politik eines Staates die Handelspolitik und umgekehrt die Handelspolitik eines Staates die große Politik.

gleiche Ansehen zu schaffen, wie es England beanspruchte und genoß. Es war natürlich, daß England in Frankreich „wieder einen Rivalen über See" sehen mußte, und in seiner politischen Einstellung dieser Tatsache Rechnung trug. Die Zeiten waren für Frankreich vorüber, wo es im Bunde mit England oder mit dessen voller Sympathie eine europäische Großmacht bekämpfen konnte. Der Aufstieg Napoleons und sein Streben nach Höherem brachte ihm die drohende Gefahr, sich allein zu finden[1].

Um dieser Gefahr zu entgehen, suchte er sich Großbritannien politisch zu nähern. Es zeigte sich das äußerlich in dem mehrfachen Austausch von Artigkeiten zwischen Kaiser und Königin, die die guten Beziehungen beider Länder betonen und sie als vertraulich und herzlich erscheinen lassen sollten. Als politisch greifbarer Versuch war der Handelsvertrag von 1860 gedacht, durch den Napoleon und seine intimen Berater R o u h e r und P e r s i g n y auf das Anraten M i c h e l C h e v a l i e r hofften zwei Erfolge auf einmal zu erreichen. Einmal die Beseitigung des lästigen französischen Verbotssystems darüber hinaus aber noch die wichtigere Annäherung an England. -

Die unmittelbare Entstehung des Handelsvertrages wird von Zimmermann, Die Handelspolitik des Deutschen Reiches vom Frankfurter Frieden bis zur Gegenwart, pag. 26. wie folgt geschildert:

> „Er (Chevalier) gewann Napoleon und seine intimsten Berather, Rouher und Persigny, für den Gedanken, und im Einverständnis mit ihnen forderte er das Haupt der englischen Freihandelspartei, den Baumwollindustriellen und Abgeordneten R i c h a r d C o b d e n zu einem Meinungsaustausch auf. Im tiefsten Geheimnis setzte dieser sich m

---

1) Siehe Schäfer, a.a.O. II. Band.

Minister G l a d s t o n e ins Einvernehmen und begab sich im Oktober 1859 nach Paris, wo er beim Kaiser großes Entgegenkommen fand. Er führte die nötigen Besprechungen direkt mit Rouher und kam bald zu einer Verständigung. Am 2. Dez. 1859 wurde die englische Regierung offiziell von der Verhandlung in Kenntnis gesetzt und der Botschafter neben Cobden mit dem Abschluß betraut. Am 9. Januar 1860 veröffentlichte der „Moniteur" ein Schreiben Napoleons an F o u l d, das die Welt auf das bevorstehende Ereignis vorbereitete, am 23. fand die Unterzeichnung statt".

Napoleon stützte sich bei Abschluß dieses Vertrages auf die an der Ausfuhr interessierte Landwirtschaft: die Zuckerrübenbauer im Norden und die Weinbauer im Süden. Durch den Vertrag wurden zunächst die Einfuhrverbote aufgehoben, die Rohstoffe wurden zollfrei. Die Aufhebung der Rohstoffzölle bedingte von selbst das Verschwinden der Ausfuhrprämien für Garn und Gewebe. Es entstand ein Konventionaltarif, der die gleitende Getreidezollskala in einen ganz niedrigen festen Zoll verwandelte. Im übrigen setzte der Vertrag Zölle fest, die nicht über 30 % und vom 1. Oktober 1864 ab nicht über 25 % des Wertes betragen durften.

Auf den ersten Blick könnte man tatsächlich in die Versuchung kommen, daß man bei all diesen Zugeständnissen und Verzichtserklärungen von einem „Entgegenkommen" des Kaisers- wie es Zimmermann ausdrücktsprechen könnte. Es ist dem aber nicht so. Wenn man bedenkt, welches handelspolitische Streben Napoleon zu dem Abschluß dieses Handelsvertrages trieb, so erkennt man, daß der Kaiser nicht entgegen kam, sondern vielmehr seinen ureigensten Interessen diente. Noch einmal sei betont, daß Napoleon das Ziel verfolgte, den französischen Waren in den anderen

Ländern eine erleichterte Einfuhr zu verschaffen[1]. Von freihändlerischen Ideen beeinflußt, glaubte er dieses Ziel nur dann zu erreichen, wenn er den anderen Ländern etwas zu bieten vermochte. Seine Absicht schon bei Abschluß des Cobden-Vertrages war es, die den Engländern durch den Vertrags eingeräumten Begünstigungen auch auf andere Staaten auszudehnen, die bereit waren, mit ihm einen Handelsvertrag abzuschliessen. Je größer diese Begünstigungen waren, umsomehr Staaten würden sich finden, mit ihm eine vertragliche Bindung einzugehen, durch die die Einfuhr französischer Waren bevorzugt wurde. Aus all diesen Gründen war es Napoleon sehr recht, daß durch den Cobden-Vertrag die Ein- und Ausfuhrverbote verschwanden und ein Konventionaltarif mit sehr niedrigen Zollsätzen geschaffen wurde. -

Eine Hauptvorschrift des Vertrages von 1860 war die Meistbegünstigungsklausel, die ohne jede Bedingung erscheint. Der entsprechende Artikel lautet:

> „Chacune des deux Hautes Puissances contractantes s'engage à faire profiter l'autre Puissance de toute faveur, de tout privilège ou abaissement dans les tarifs des droits à l'importation des articles, mentionés dans le présent traité, que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce Puissance. Elles s'engagent, en outre, à ne prononcer l'une envers l'autre aucune prohibition d'importation ou d'exportation qui ne soit en même temps applicables aux autres nations".

---

1) Ebenso Kempf, a.a.O. pag. 12.

Unter diese Bestimmung fielen ursprünglich nur bestimmte Waren, aber schon im gleichen Jahre folgte eine „Convention complimentaire" folgenden Inhaltes:

> „Chacune des Hautes Puissances contractantes s'engage à faire, profiter l'autre de toute faveur, de tout privilège, ou abaissement de tarif que l'une d'elles accorderait à une tierce Puissance pour l'importation des marchandises mentionées ou non dans le traité de 23. janvier 1860".[1)]

Die Meistbegünstigungsklausel hatte in diesem Vertrage den Zweck, künftige Begünstigungen, die die Vertragsgegner dritten Staaten einräumen sollten, auch dem anderen Vertragsgegner zu sichern. An einen b e d i n g t e n Mitgenuß dieser Begünstigungen im Sinne der reziproken Meistbegünstigung dachte man deswegen nicht, weil es ja sowieso das Interesse beider Länder war, sich weitgehendst Zollerleichterungen zu gewähren. In England war das völlig freihändlerische Tarifgesetz G l a d s t o n e s von 1860 in Vorbereitung, daß die Möglichkeit weiterer Begünstigungen fast vollkommen ausschloß. England hatte darum kein Interesse an einer bedingten Meistbegünstigung. In Frankreich war Napoleon großzügig genug, Vorteile, die er eventuell anderen Staaten einräumen sollte, - es war kaum zu erwarten, daß er es tat - eo ipso auf England auszudehnen. Ihm war nur darum zu tun, die Ausfuhr Frankreichs und seine Produktion unter allen Umständen zu heben. Eine bedingte Meistbegünstigung mit England hätte die Erreichung dieses Zieles eventuell in Frage stellen können, denn die anderen Staaten, auf deren Handelsverträge mit Frankreich der Kaiser hoffte, hätten dann sicher auch

---

1) Veröffentlicht im Bulletin des lois de l'Empire francais, semestre de 1860. Nr. 875, S. 1151 ff.

auf der bedingten Meistbegünstigung bestanden. -

Die Hoffnungen Napoleons sollten in Erfüllung gehen. Es reihten sich in rascher Folge dem englischen Vertrage ähnliche Verträge mit den meisten übrigen europäischen Staaten an:

1.) mit Belgien vom 1. Mai 1861.
2.) " dem Zollverein vom 2. August 1862.
3.) " Italien vom 17. Januar 1863.
4.) " der Schweiz vom 30. Juni 1864.
5.) " Norwegen vom 14. Februar 1865.
6.) " den deutschen Hansestädten vom 4. März
7.) " Mecklenburg vom 9. Juni 1865. 1865.
8.) " Spanien vom 18. Juni 1865.
9.) " Holland vom 7. Juli 1865.
10.) " Portugal vom 11. Juli 1866.
11.) " Österreich vom 11. Dezember 1866.
12.) " dem Kirchenstaat vom 29. Juli 1867.

In allen diesen Verträgen findet sich die volle Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages, die als Muster angesehen wurde. Die Klausel dieser Verträge verallgemeinerte den französischen Konventionaltarif auf alle Vertragsstaaten und sicherte Frankreich in allen diesen Staaten eine bevorzugte Stellung. Napoleon hatte sein Ziel erreicht, ohne Kämpfe im Parlament.

Es ist aber auch die Berechtigung der Ansicht nachgewiesen worden, die auf pag. 52 . dieser Schrift schon angedeutet wurde, daß keinesfalls der freihändlerische Gedanke einer ideellen Gleichheit im zwischenstaatlichen Verkehr die volle Meistbegünstigung entstehen ließ, sondern vielmehr das, durch zeitliche Verhältnisse bedingte, wirtschaftliche Interesse Frankreichs, seine Ausfuhr um jeden Preis zu erhöhen, um so seine Produktion zu fördern. Napoleon schloß diese Verträge aus eigener Machtvollkommenheit, durch sie gedachte er nicht zuletzt, seine Stellung als Kaiser der Franzosen zu festigen. -

Tabelle zu Seite 69.

Jahre:	Einfuhr:	Ausfuhr:	Mithin ein Mehr für die: Einfuhr:	Ausfuhr:
1852	989.4	1.256.4	-	267.0
1853	1.196.1	1.541.9	-	345.8
1854	1.291.6	1.413.7	-	122.1
1855	1.594.1	1.557.9	36.2	-
1856	1.989.8	1.893.0	96.8	-
1857	1.872.0	1.865.8	6.2	-
1858	1.562.8	1.887.3	-	324.5
1859	1.640.7	2.266.4	-	625.7
1860	1.897.3	2.277.1	-	379.8
Summe:	14.033.8	15.959.5	139.2	2.064.9
Jahres-durch-schnitt:	1.559.3	1.773.3	15.5	229.5
		1.559.3		15.5
Mehr pro Jahr:		214.0		214.0
1861	2.442.3	1.926.3	516.0	-
1862	2.198.6	2.242.7	-	44.1
1863	2.426.4	2.642.6	-	216.2
1864	2.528.2	2.924.2	-	396.0
1865	2.641.8	3.088.4	-	446.6
1866	2.793.5	3.180.6	-	387.1
1867	3.026.5	2.825.9	200.6	-
1868	3.303.7	2.789.9	513.8	-
1869	3.153.1	3.074.9	78.2	-
1870	2.867.4	2.802.1	65.3	-
Summe:	27.381.5	27.497.6	1.373.9	1.490.0
Jahres-durch-schnitt:	2.738.2	2.749.8	137.4	149.0
		2.738.2		137.4
Mehr pro Jahr:		11.6		11.6

Die angegebenen Werte sind der Dissertation Kempf, Die Handelspolitik Frankreichs seit 1860, pag. 44. entnommen.

Wie stand es nun mit den Erfolgen des von Napoleon geschaffenen handelspolitischen Systems ? Es empfiehlt sich, hier einmal statistische Tatsachen zur Beurteilung der napoleonischen Handelspolitik sprechen zu lassen. Die folgende Tabelle stellt eine Übersicht der Ein- und Ausfuhr im Spezialhandel (in Millionen Francs) von 1852 bis 1860, also vor den Handelsverträgen, und von 1861 bis 1870 nach den Handelsverträgen dar:

Aus der Tabelle (siehe Einlage) geht unzweifelhaft hervor, daß die Ausfuhr Frankreichs und damit auch die Produktion in den Jahren 1860-1870 in sehr bedeutendem Maße gewachsen ist. Die Verallgemeinerung der niedrigen Konventionaltarife durch die volle Meistbegünstigung brachte es aber auch mit sich, daß die Einfuhr in sehr bedeutendem Maße stieg. Und so steht man vor der Tatsache, daß die Vermehrung der Ausfuhr von 1852 bis 1860 unter der Herrschaft des alten Verbotssystems sowohl absolut wie relativ sehr viel größer war, als in den Jahren 1861 - 1870. Die meisten Verträge sind im Jahre 1865/66 abgeschlossen worden. Im nächsten Jahre wirken sich diese Verträge aus und man bemerkt ein Anwachsen der Einfuhr, die die ziemlich kontinuierlich verlaufende Ausfuhr bald übersteigt. Aus diesen Gründen ergibt sich schon, daß der Aufschwung der Ausfuhr und der Produktion von 1860 bis 1870 keinesfalls allein auf Rechnung der neuen Handelspolitik und der Meistbegünstigung zu setzen ist. Vielmehr war diese Entwicklung in Frankreich wesentlich bedingt durch die Fortschritte des Eisenbahnwesens, der Technik und des zunehmenden allgemeinen Wohlstandes[1].

Es ist darum auch nicht verwunderlich, daß es Napoleon III. durch sein neues System der Handels-

---

1) Ebenso Kempf a.a.O.

politik nicht gelang, der Mehrzahl der maßgebenden Personen seines Landes die schutzzöllnerische Überzeugung zu erschüttern[1]. Man fühlte im Lande, daß der Staat durch die volle Meistbegünstigung wahllos Begünstigungen und Vorteile verteilte, ohne eine Macht zu haben diese nach ihrer Tragbarkeit für Frankreich zu nüancieren. Es erscheint von höchster Wichtigkeit, die Stimme eines Franzosen zu hören:[2]

> Ou donc est l'égalité de traitement entre les nations dans l'hypothèse suivante ? La France accorde le traitement de la nation la plus favorisée à l'Angleterre, par exemple. Elle a avec les autres nations d'Europe des traités et avec l'Espagne, par exemple, qui est la Nation par hypothèse, la plus favorisée, elle pratique à peu de chose près le libre-échange.
> De son côté, l'Angleterre concède à la France le même traitement, seulement, le pays par hypothèse le plus favorisé par l'Angleterre paie à l'entrée des droits encore énormes d'importation. Qu'en résulte-t-il ? C'est que la France a conclu un traité aux allures de réciprocité, qu' e l l e c r o i t a v o i r r e ç u c e q u' e l l e a d o n n é e t q u' e n r é a l i t é l a c l a u s e d e l a n a t i o n l a p l u s f a v o r i s é e q u' o n l u i a a c c o r d é e l u i p e r m e t d' i m p o r t e r en A n g l e t e r r e, à u n t a u x t r è s é l e v é, u n t r è s p e t i t n o m b r e d e m a r c h a n d i s e s, a l o r s

---

1) Ebenso Esslen, Die Politik des auswärtigen Handels pag. 259.
2) Siehe Farra, a.a.O. pag. 104/107.

que l'Angleterre importera chez elle presque en franchise tout ce qu'elle voudra.

Et quel est le résultat de cette politique ? C'est que la France aura fait un beau geste, salué comme l'aurore du régime idéal par les fervents du libre échange et que son industrie, gênée par des droits énormes dans son exportation, envahie par une concurrence insoutenable sur le marché national, sera ruinée.

Ce sont ces traités, à apparence de réciprocité, qui aveuglent sur la vraie portée de la clause de la nation la plus favorisée: ils rappellent certain traité de navigation que la France signa avec l'Allemagne et ou le parallélisme des clauses etait si admirablement géométrique qu'on n'en vit pas le caractère illusoire: la France donnait à l'Allemagne le droit de mouiller dans ses ports du Havre et de Cherbourg et l'Allemagne lui donnait en échange le même droit à Brême et à Hambourg. C'était parfait... à cela près: c'est que les navires allemands passent nécessairement en France pour s'en aller en Amérique et que les navires français ont rarement l'occasion, à moins de faire l'école buissonnière, de s'arrêter dans les ports allemends!

On dit encore, et ici c'est M. de Molinari qui parle, que la clause de la nation la plus favorisée joue, dans les traités de commerce, le rôle de simplificateur. Elle tend non seulement à l'abaissement, mais à la simplification des tarifs. Tandis que les douaniers seraient obligés de taxer les objets de vingt facons différentes suivant leur provenance, ils voient leur besogne

de beaucoup diminuée par suite des effets mêmes de la clause. C'est là un de ces arguments de misère qui prouve la difficulté qu'on éprouve à soutenir sérieusement cette clause, et nous voulons croire que la pensée des hommes d'Etat, quand ils l'insèrent dans les traités de commerce, y voient un intérêt plus profond qu'une diminution de besogne pour une catégorie de fonctionaires: ce serait vraiment là une puérile raison d'affronter les multiples inconvénients que la clause de la nation la plus favorisée porte avec elle.

Ce n'est pas seulement dans la doctrine qu'on trouve des défenseurs à la clause dont nous parlons. Les industriels et les commerçants (pas tous, mais quelques-uns) l'ont défendue et la défendent encore comme la source de toute la prospérité économique de la France depuis 1860. Ils ne demandent pas d'où vient la prospérité économique des Etats-Unis par exemple, depuis la même époque, eux qui n'ont jamais usé de la clause de la nation la plus favorisée et se sont confinés dans la théorie de la réciprocité que nous exposions précédemment".

Als Frankreich den Krieg von 1870/71 verloren hatte, entstand für die neue französische Regierung die Frage, wie sie ihre künftige Handelsvertragspolitik gestalten sollte. Durch den Krieg waren lediglich die Verträge mit den verbündeten Staaten

gegenstandslos geworden. Die anderen französischen Tarifverträge des napoleonischen Systems konnten erst 1881 gekündigt werden. Am brennendsten war demnach die Frage, wie die Beziehungen zu Deutschland zu regeln waren. Dabei hing alles von der Stellungnahme des Siegerstaates ab. Bismarck beabsichtigte zunächst den Handelsvertrag von 1862 mit Preußen mit einer zehnjährigen Laufzeit wieder in Kraft zu setzen. Diesem Plan widersprachen die französischen Unterhändler aus Gründen, die sich bald zeigen werden. Der Kanzler ging willig auf diesen Widerspruch ein. Die loyale Haltung Bismarcks während der Verhandlungen, die den Handel angingen, wurden von Gedanken beeinflußt, die er selbst am 12. Mai 1871 im Reichstag wie folgt zum Ausdruck brachte:

„Es ist meines Erachtens nicht tunlich, im internationalen Verkehr zwischen großen Völkern einen Handelsvertrag zu einer durch Krieg erkämpften Bedingung zu machen, die der Souveränität eines großen Volkes in der Beschränkung seines Gesetzgebungsrechtes auferlegt würde. Ich habe deshalb auch nicht darauf bestanden und glaube nicht, daß die Maßregeln zweckmäßig gewesen wäre. Namentlich habe ich befürchtet, daß sie eine so starke Verletzung des Nationalgefühles enthielte, daß sie später den Frieden frühzeitig beeinträchtigen würde."

Der Verlauf der Verhandlungen, die zum §11 des Frankfurter Friedens führten, soll von den „Diplomatischen Akten des auswärtigen Amtes 1871 - 1914" des Deutschen Reiches berichtet werden:

1.) Aufzeichnungen des Generalgouverneurs Generalleutnant v o n F a b r i c e, z.Zt. Rouen über eine Besprechung mit dem französischen Minister des Auswärtigen J u l e s F a v r e . (1. Band der Akten 1. Kapitel).

Rouen, d.8. April 1871.

Favre führt u.a. aus:

„Vielleicht kann übrigens im Interesse der Sache eine Frage von uns hier erledigt werden: die Handelsfrage. Die Kaiserl.Reg. hat Fortsetzung der bisherigen, durch den Krieg aufgehobenen Verträge vorgeschlagen; die französische Regierung ist mit diesem Vorschlage einverstanden, aber nur in provisorischer Weise. Um all unseren Verpflichtungen nachzukommen, müssen wir jährlich mindestens 400 Millionen ersparen, bzw. mehr einnehmen.....; durch die Steuer auf Spirituosen hoffen wir etwa 80 Millionen zu erzielen, mindestens 220 Millionen müssen wir somit auf andere Weise aufbringen, und dies kann nur geschehen durch Erhöhung der Zölle.

Auch den Handelsvertrag mit England werden wir zweifelsohne kündigen, um unsere Einnahmen vermehren zu können; und darin werden wir nur dem Beispiel Amerikas folgen" pp.

2.) Promemoria des Gesandten Grafen von Arnim, z.Zt. in Brüssel mit Privatbrief vom 21. April 1871 an Bismarck.(1. Band der Akten, 1. Kapitel, Nr. 5.)

„Den Handelsvertrag will die franz. Regierung nicht erneuern. Sie will alle Verträge kündigen, um sich durch Finanzzölle - namentlich auf Rohstoffe - Geld zu machen. Auch die Zusicherung der Gleichstellung Deutschlands mit den meistbegünstigten Nationen wird bestimmt zurückgewiesen. - Es

wird vertraulich mitgeteilt, daß mit England, Österreich, der Schweiz Verhandlungen angeknüpft werden sollen, um die Verträge vor der Ablaufsperiode zu lösen." -

3.) Fürst Bismarck an den Gesandten Grafen von Arnim, z.Zt. Brüssel. Privatbrief vom 25. April 1871. (1. Band der Akten, 1. Kapitel, Nr. 6).

Privatbrief, d.25.April 1871.

„Was den Handelsvertrag betrifft, so wollen Ex. nicht darauf dringen, daß derselbe über die Zeit hinaus fortgesetzt werde, während deren Frankreich seine Handelsverträge mit England, Österreich und der Schweiz in Kraft läßt, denn es würde darin die Zumutung einer Beschränkung des souveränen Gesetzgebungsrechtes liegen. Aber die Zusicherung, daß wir auch künftig auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation behandelt werden sollen, ist wesentlich".

4.) Telegramm Fürst Bismarck an den Präsidenten des Bundeskanzleramtes, Staatsminister Delbrück. (1. Band der Akten, Kapitel 1 Nr. 1.)

Frankfurt a./M., d.7.Mai 1871.

„U.a..... Einig sind wir über Termin bis 1. Oktober 1872. für Wahl der Nationalität i.Elsass, über die Schiffsfrage in unserem Sinne, Trennung der Kirchenverbände, Princip der

m e i s t b e g ü n s t i g t e n N a -
t i o n, Posttransit mit geschlossenem Felleisen, Zahlung von 500 Mill. bei Übergabe von Paris usw."

Der Artikel 11. des Frankfurter Friedensvertrages, zu dem die eben zitierten Verhandlungen schließlich führten, lautet:

„Da die Handelsverträge mit den verschiedenen Staaten Deutschlands durch den Krieg aufgehoben sind, so werden die Deutsche Regierung und die Französische Regierung den Grundsatz der gegenseitigen Behandlung auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation ihren Handelsbeziehungen zu Grunde legen.

Jedoch sind ausgenommen von der vorgedachten Regel die Begünstigungen, welche einer der vertragenden Teile durch Handelsverträge anderen Ländern gewährt hat oder gewähren wird, als den folgenden: England, Belgien, Niederland, Schweiz, Österreich, Rußland...."

Die Meistbegünstigungsklausel erscheint in diesem Vertrage beschränkt. Diese Beschränkung ändert jedoch nichts an dem Charakter der Meistbegünstigung. Es ist wichtig schon jetzt festzustellen, daß eine tatsächliche Beschränkung der auch an Deutschland zu gewährenden Vorteile dadurch nicht erzielt wurde.

Den Nachweis hierfür führt Offermann a.a.O. pag 23:

„Gewährten nämlich Deutschland oder Frankreich z.B. an Italien eine Vorzugsbehandlung, so besaß sicher England oder sonst einer der sechs, in § 11 genannten Staaten auf Grund eines M.B.-Vertrages ein Recht auf Mitgenuß an der zunächst nur an Italien gewährten Bevorzugung, und sobald nur einer der sechs Staaten in Besitz einer solchen Vergünstigung gelangte, erfreute sich auch Deutschland bzw. Frankreich derselben Vorteile".

Welche Wege schlug nun die französische Handelspolitik, auf die Grundlage des Artikels 11 aufbauend, ein ?

Aus den Ausführungen Jules Favre's geht hervor, daß die durch den verlorenen Krieg gesteigerte Staatsschuld Zollerhöhungen notwendig machte, da auf dem Wege direkter Steuern keine Mittel zu erringen waren. Im Jahre 1872 faßte die französische Regierung den Plan einer sofortigen Erhöhung der Zölle ins Auge, der jedoch an dem Widerspruch der Vertragsstaaten der älteren Verträge im Jahre 1873 scheiterte. Statt die Schutzzölle zu erhöhen, baute man ein System von Ausfuhrprämien aus:

„Jeder Gewerbetreibende, der Gegenstände aus Eisen oder Stahl herstellte und ausführte, erhielt nämlich je nach dem Gewerbe von der Zollverwaltung einen Schein, der ihn berechtigte -- gleichviel ob sein Erzeugnis aus französischen oder fremden Rohstoffen hergestellt war - die entsprechende Menge Roheisen oder Stahl zollfrei vom Ausland einzuführen. Die Scheine konnten weiter verkauft werden. Es war dieses System schon früher in Frankreich angewendet worden. Man nannte die Scheine: A c q u i t s - à - c a u t i o n; sie sind das Vorbild der späteren deutschen Getreideeinfuhrscheine geworden".[1]

Als sich 1881 die Möglichkeit ergab, die noch bestehenden Handelsverträge zu kündigen, nutzte Frankreich diese Möglichkeit aus, und erließ ein neues Zollgesetz von 1881. Dieses hatte einen Generaltarif für die Staaten ohne Handelsvertrag, dessen Zollsätze um durchschnittlich 24 % höher waren, als die des bisherigen Konventionaltarifes. Infolge der allgemeinen Geschäftsstockung schloß jedoch

---

1) Siehe Esslen, a. schon zit. Ort, pag. 260.

Frankreich mit Belgien, Italien, Spanien und Portugal noch im gleichen Jahre, mit der Schweiz im Jahre 1882 und mit Serbien im Jahre 1883 wiederum neue Handelsverträge ab, und zwar auf Grund eines Vertragstarifes, der von dem früheren nicht allzusehr abwich. Die Geltungsdauer dieser Verträge war bis zum Jahre 1892 festgesetzt.

Man erkannte aber in Frankreich immer mehr die ungünstigen Wirkungen der Handelsverträge und der vollen Meistbegünstigung. Sah man doch auf der anderen Seite, welche Vorteile Deutschland, dank der starken, autonomen Handelspolitik des Fürsten Bismarck genießen konnte[1]. Die Tarifreform, die Deutschland in den Jahren 1885 - 1887 zum Schutze seiner Landwirtschaft ergehen ließ, veranlaßten Frankreich, seine Zölle in den gleichen Jahren in starkem Maße zu erhöhen, soweit seine Tarifverträge es erlaubten.

Ein Beweis dafür, wie gut die deutsche Handelspolitik von der starken Hand des eisernen Kanzlers geleitet wurde, ist die Tatsache, daß sie Frankreich zu seiner eigenen machte, als die Geschicke Deutschlands von anderen Männern geleitet wurden. Die französischen Handelsverträge liefen 1892 - wie schon angedeutet wurde - ab. Sie wurden nicht erneuert. Statt

---

1) Wenn das Ausland behauptet, daß Deutschland in jener Zeit an fremden Tischen mitessen wollte, ohne zu bezahlen, so ist dieser Phrase die berechtigte Gegenfrage zu stellen: Wie oft denn in der Geschichte die Mächte Europas am Deutschen Tische mitgegessen haben, ohne bezahlt zu haben ? Wenn aber der Deutschen Handelspolitik unter dem Fürsten Bismarck in deutschen Büchern und Dissertationen derselbe Vorwurf gemacht wird, so kann man die Verfasser nur fragen, ob sie in ihrem Geschichtsunterricht einmal etwas von dem 30jähr. Krieg, von einem Ludwig XIV, von einem Napoleon I. vom Weltkrieg 1914/18 und von dem Diktat von Versailles gehört haben ? Es müßte einleuchtend sein,

(Fortsetzung s.n.Seite).

dessen erging das Zolltarifgesetz von 1892, das von M é l i n e mit stark schutzzöllnerischen Sätzen vorbereitet worden war. Dieses Gesetz brach mit dem ganzen System der Tarifverträge und setzte das Bismarck'sche System autonomer Handelspolitik an seine Stelle. Das Gesetz sah einen Höchsttarif - Maximaltarif - und einen Mindesttarif - Minimaltarif - vor. Diese Tarife sollten je nach dem autonomen Verhalten der anderen Staaten Frankreich gegenüber zur Anwendung kommen. Tarifverträge sollten fortan überhaupt nicht mehr geschlossen werden. Für vertragliche Handelsabkommen mit ermäßigten Zollsätzen für französische Waren, bot Frankreich als Gegenleistung anderen Staaten nur seinen autonomen Minimaltarif an.

Es ist bekanntlich nie dasselbe, wenn zwei verschiedene dasselbe tun ! Was das Ausland sich von einem Bismarck, hinter dem das mächtige Deutsche Reich stand, gefallen lassen mußte, war es nicht willens, sich von Frankreich gefallen zu lassen. Die nächste Folge des neuen französischen Zolltarifs war die Fortsetzung des Zollkrieges mit Italien, der 1888 begonnen hatte und bis 1898 dauerte. Dazu kam ein Zollkrieg mit der Schweiz von 1892-1895. Beide Zollkriege schlugen an sich der französischen Volkswirtschaft tiefe Wunden und führten zu einem geregeren Verkehr dieser Länder mit anderen Nachbarstaaten. Aber auch hier hat das Bismarck'sche System keinesfalls versagt. Wenn es auch nicht gelang, den französischen Ausfuhrhandel zu heben, so gelang es doch ihn zu erhalten, ja zu verbessern.

Als Ergebnis dieser Politik Frankreichs läßt sich zusammenfassen:

---

daß jedem Deutschen, verantwortungsbewußten Staatsmann die Interessen Deutschlands den Interessen des Auslandes vorzugehen haben. Ob dem Ausland dies genehm ist oder nicht kann für Deutschland n i c h t ausschlaggebend sein.

1.) Die Einfuhr aus Deutschland nach Frankreich steigert sich nur noch langsam.

2.) Die französischen Handelsbilanz wird wieder aktiv. Wenn behauptet wird, daß sich infolge dieser Politik die französische Volkswirtschaft langsamer entwickelte als die englische und amerikanische, so ist dem n i c h t beizustimmen. Vielmehr wirkten sich in diser Entwicklung die Folgen des verlorenen Krieges aus.

Im Jahr 1905 kündigte Frankreich eine Revision seines Tarifes von 1892 an. Der revidierte Tarif trat 1910 in Kraft und brachte eine Erhöhung der Sätze des Maximaltarifs um 50 %. Der Minimaltarif blieb bis auf geringe Veränderungen bestehen. Das Zollgesetz von 1910 führte eine sehr weitgehende Spezialisierung der einzelnen Zollsätze ein mit der Absicht, die Deutschland zustehende Meistbegünstigung des Art. 11 möglichst unwirksam zu machen. Daneben entwickelte das Zollgesetz auch das Verzollungsverfahren zu einem Kampfmittel gegen Deutschland. Mit Recht betont Esslen, daß auf diesem Gebiete der erfindungsreiche Geist der Franzosen in immer neuen S c h i k a n e n sich glänzend betätigen konnte, zumal da man den Eigennutz in den Dienst dieser Aufgabe stellte, in dem die französischen Zollbeamten persönlich an dem Ertrag der Strafe, die sie verhängten, beteiligt wurden.

Aus den Betrachtungen der Handelsvertragspolitik Frankreichs vor dem Weltkriege läßt sich als Ergebnis zusammenfassen:

1.) Bis 1860 herrscht in Frankreich ein an sich im Warenverkehr vertragsfeindliches, autonomes Prohibitivsystem.

2.) Napoleon III. schafft 1860 durch den Cobden-Vertrag einen Generaltarif mit höheren Sätzen und einen Konventionaltarif mit

niedrigen Sätzen. Der Generaltarif kommt gegenüber Staaten ohne Handelsvertrag zur Anwendung, der Konventionaltarif gegenüber den Handelsvertragsstaaten. Es vollzieht sich ein Übergang von autonomer Handelspolitik zur Handelsvertragspolitik. Durch die Meistbegünstigungsklausel,die in allen Verträgen Frankreichs seit 1860 bedingungslos erscheint, und so den Begriff der „vollen Meistbegünstigung" ausbildet, wird der niedrige Konventionaltarif auf alle Vertragsstaaten verallgemeinert. Als Erfolg dieser Politik läßt sich einerseits ein Anwachsen der Einfuhr feststellen, die durch die wahllose Verallgemeinerung niedriger Zollsätze ermöglicht wird. Die Einfuhr übersteigt schließlich die Ausfuhr, die Handelsbilanz wird p a s s i v. Auf der anderen Seite vermehrt sich die Ausfuhr und damit die Produktion. Bedingt wird das Anwachsen der Ausfuhr hier und da durch die erleichterte Einfuhr französischer Waren im Auslande, vor allen Dingen aber durch die Fortschritte der Technik, der Verkehrsmittel und des allgemeinen Wohlstandes. Der Erfolg der vollen Meistbegünstigung ist zum Mindesten z w e i f e l h a f t.

3.) 1870/71 w e i g e r t e n sich bereits die französischen Staatsmänner, einen Handelsvertrag mit Deutschland abzuschließen und v o l l e M e i s t b e g ü n s t i g u n g z u g e w ä h r e n. Da Deutschland auf das letztere bestand, wurde die Meistbegünstigungsklausel im Art.11 des Frankfurter Friedens aufgenommen. Mit den übrigen Staaten Europas liefen die alten Handelsverträge mit der vollen Meistbegünstigung. Diese wurden mit geringen Abänderungen bis 1892 verlängert.

Frankreich bleibt bei dem System der Handelspolitik und betrachtet neidisch den wachsenden Wohlstand Deutschlands und der Vereinigten Staaten von Nordamerika.

4.) Frankreich tritt 1892 zum Bismarck'schen System autonomer Handelspolitik über und kündigt die Handelsverträge ohne sie zu erneuern. Es ergeht ein Zollgesetz mit einem Maximal-- und einem Minimaltarif. Die beiden Tarife werden angewandt je nach der autonomen oder vertraglichen Haltung der anderen Staaten Frankreich gegenüber. Die volle Meistbegünstigung wird nur Deutschland gemäß Art.11. des Frankfurter Friedens gewährt. Als Erfolge dieser Politik lassen sich nennen:

a) Die Einfuhr aus Deutschland steigert sich nur noch langsam.

b) Infolge der Einfuhrbeschränkungen wird die französische Handelsbilanz wieder aktiv.

Die langsame Entwicklung der französischen Volkswirtschaft erscheint als eine Auswirkung des verlorenen Krieges,

5.) Durch das Zollgesetz von 1910 erkennt Frankreich diese Erfolge an und bleibt bis zum Weltkriege bei dem System autonomer Handelspolit

2. Die Handelsvertragspolitik Englands.

„In der ersten Hälfte des verflossenen Jahrhunderts besaß unter den Kulturländern einzig und allein England eine Volkswirtschaft von ausgesprochenem industriellem Typus. Die englische Landwirtschaft trat gänzlich in den Hintergrund und änderte dabei ihren Grundcharakter vollständig. Der Ackerbau, der seinerzeit die Bevölkerung in reichlichem Maße mit Brotfrüchten versorgte, wurde unrentabel und hörte auf, in der Wirtschaftsbilanz des Landes eine nennenswerte Rolle zu spielen, während die zunehmende Viehzucht sich immer mehr auf die Fleischproduktion und die Erzeugung gewisser industrieller Rohstoffe einstellte. Sich auf seine industrielle Präponderanz stützend, vermochte England auf das Jahrhunderte alte System des Protektionismus zu verzichten, in der Hoffnung, durch sein Beispiel die anderen Länder auf die gleiche Bahn zu drängen, um auf diese Weise, neue, günstigere Bedingungen für seinen Außenhandel zu erhalten. Der Umstand, daß die Interessen der englischen Industriellen in fraglicher Hinsicht mit den Interessen der agrarischen Bevölkerungsschichten bedeutender Kontinentalländer, welche einen ansehnlichen Export landwirtschaftlicher Produkte unterhielten, übereinstimmte, führte in der Folgezeit dazu, daß die Maßnahmen des Prohibitionssystems allmählich außer Kraft gesetzt wurden und der „Freihandel" als das anzustrebende Ziel der auswärtigen Wirtschaftspolitik der Kulturvölker erschien".

Wenn diese Ausführungen von Dr. Naum Reichesberg auf pag. 4 seines Werkes „Die Meistbegünstigung in den künftigen Handelsverträgen" an den Anfang dieses Kapitels gestellt werden, das von der Handelsvertragspolitik Englands sprechen soll, so geschieht das deswegen, weil sie in gedrängter Form Gedankengänge bringen, die für die englische

Handelspolitik vor dem Weltkriege bestimmend gewesen waren. Sie lassen deutlich erkennen, warum es England möglich war, sich zum Vorkämpfer des Freihandels zu machen, und daß eine freihändlerische Politik die einzige Handelspolitik war, die England betreiben konnte.

Der völlige Sieg des Freihandels in England konnte durch den Cobden.Vertrag von 1860 herbeigeführt werden. Diesem Vertrage folgte das völlig freihändlerische Tarifgesetz G l a d s t o n e s von 1860.

Der Zolltarif von 1860 läßt folgende Grundsätze erkennen:

1.) Es wurden alle Zölle auf Waren abgeschafft, die auch im Inlande erzeugt wurden. Statt dieser Schutzzölle wurden reine Finanzzölle eingeführt, d.h. Zölle auf diejenigen Waren, die im Inlande nicht erzeugt wurden. Aber auch diese Zölle beschränkten sich nur auf einige besonders ergiebige Gegenstände des Massenverbrauchs. Daneben bestanden noch Ausgleichszölle. Dies waren Zölle auf Waren ausländischen Ursprungs, die sich genau in der Höhe der Verbrauchsabgaben bewegten, denen diese Waren unterlagen, wenn sie im Inlade hergestellt wurden.

2.) Einen Grundsatz, an dem England bis 1914 festgehalten hat und auf den wegen seiner Wichtigkeit für die Betrachtungen, wie sie hier vorgenommen werden sollen, näher eingegangen werden muß:

Es sollte k ü n f t i g h i n k e i n e m L a n d e e i n e V o r z u g s b e h a n d l u n g b e i d e r B e m e s s u n g d e r F i n a n z z ö l l e eingeräumt werden.

Damit muß aber die Frage angeschnitten werden:

Welche Bedeutung hatte dann noch die Meistbegünstigungsklausel mit England für den Vertragsstaat und welches Risiko ging England beim Abschluß der Klausel ein ?

Durch das Tarifgesetz von 1860 waren alle Schutzzölle auf die Waren aller Nationen abgeschafft worden. Die neu eingeführten Finanzzölle wurden auf die betreffenden Waren aller Länder in gleicher Höhe festgesetzt. Unterschiede wurden dabei nicht gemacht. Damit war zunächst die vollkommene Gleichbehandlung der Waren aller Nationen festgelegt. Eine am meisten begünstigte Nation konnte es nicht mehr geben, das Versprechen der Gleichstellung mit einer solchen war gegenstandslos geworden.

Das gesetzliche Verbot des Tarifgesetzes von 1860, künftighin einem Lande eine Vorzugsbehandlung bei der Bemessung der Finanzzölle einzuräumen, verhinderte praktisch die eventuelle Entstehung einer am meisten begünstigten Nation. Auch hier bedeutet die Vereinbarung der Gleichstellung mit einer solchen für den Vertragsgegner keinen Vorteil und für England a u c h n i c h t d a s g e r i n g s t e R i s i k o .

Die einzigste Möglichkeit einer praktischen Bedeutung der Klausel konnte dann eintreten, wenn England sich in der Zukunft dazu entschließen sollte, wieder Schutzzölle für Waren bestimmter Länder einzuführen. Dann würde die Nation, auf deren Waren kein Schutzzoll festgesetz wurde, die am meisten begünstigte Nation werden. Erst dann würde die Meistbegünstigungsklausel praktische Bedeutung gewinnen. Mit Recht stellt Esslen a.a.O. pag. 218 fest:

„Hatte auch England k e i n e Zollherabsetzungen zu bieten beim Abschluß von Handelsverträgen, so konnte es doch das Ausland vertragsmäßig vor der Einführung neuer Schutzzölle sichern".

Angesichts dessen, daß England damals das industriell am weitesten fortgeschrittene Land war und eingedenk der Tatsachen, die Reichesberg schon darstellte, daß die industriellen Interessen Englands mit denen bedeutender Kontinentalländer mit einem ansehnlichen Export landwirtschaftlicher Produkte übereinstimmten, war für England die Notwendigkeit gegeben, in absehbarer Zeit n i c h t zum protektionistischen System zurückzukehren und wieder Schutzzölle einzuführen. Man sieht daraus, daß auch hier die Meistbegünstigungsklausel wenig bot und für England nur ein geringes Risiko bedeutete.

Aber noch einen dritten Grundsatz ließ das Gesetz von 1860 erkennen:

3.) Es beseitigte alle Vergünstigungen, die die Waren der Kolonien bisher vor den ausländischen Waren auf dem englischen Markte genossen hatten.

Die Wirkungen des Tarifgesetzes von 1860 für das englische Staats- und Wirtschaftsleben waren außerordentlich günstige. Zunächst schloß England am 23.Juli 1862 einen Handelsvertrag mit Belgien und am 30. Mai 1865 einen Handelsvertrag mit dem deutschen Zollverein ab. Beide Verträge enthalten die volle Meistbegünstigung. Von Wichtigkeit ist, daß England in diesen beiden Handelsverträgen auch seine Kolonien verpflichtete, die genannten Vertragsstaaten auf dem Fuße der Meistbegünstigten Nation zu behandeln d.h., nicht ungünstiger als das englische Mutterland.

An sich legte sich aber England, obwohl die volle Meistbegünstigung fast ohne jedes Risiko für England war, eine gewisse Zurückerhaltung auf beim Abschluß von Handelsverträgen. Nach Glier a.a.O. pag 121. wurden im ganzen in den Jahren 1861-1870. 121 Handelsverträge mit der vollen Meistbegünstigung abgeschlossen. An diesen Verträgen waren beteiligt:

Italien	mit	24	Verträgen,
Frankreich	"	19	"
Belgien	"	19	"
Deutschland	"	18	"
Österreich	"	14	"
Schweiz	"	11	"
Spanien	"	11	"
Großbritannien	"	8	" usw.

Wie schon gesagt, waren die Wirkungen dieser freihändlerischen Politik für das englische Wirtschaftsleben günstig. Die englische Volkswirtschaft konnte sich einer gewaltigen Entwicklung erfreuen. Der Reichtum des Landes nahm wesentlich zu.

Auch die Abschaffung der Begünstigungen des Mutterlandes in den Kolonien hatte für England keine nachteiligen Folgen. Die Handelsbeziehungen des Mutterlandes zu den Kolonien blieben bestehen, ja sie nahmen schließlich an dem allgemeinen Aufschwung teil.

Als einzige Tatsache, die für England unangenehm fühlbar wurde, war der wachsende Wettbewerb Deutschlands und der Vereinigten Staaten auf industriellem Gebiete zu nennen. England hörte mit der Zeit auf,der einzige Industriestaat zu sein. Jedcch läßt sich diese Entwicklung nicht auf das Konto der englischen Handels- und Handelsvertragspolitik buchen. Vielmehr lag der tiefere Grund hierzu auf ganz anderen Gebieten, deren Erörterungen hier zu weit

führen würde.

Im Jahre 1873 wurde der französische Handelsvertrag mit geringen Abänderungen auf weitere 10 Jahre verlängert. 1882 wurde mit Frankreich ein neuer Handelsvertrag abgeschlossen, der gleichfalls die volle Meistbegünstigung enthielt. Dieser Vertrag lief im Jahre 1892 ab, ohne durch einen anderen erneuert zu werden.

Mit den übrigen Mächten schloß England vor dem Kriege eine Anzahl Handelsverträge ab, die zwar alle die volle Meistbegünstigung enthielten. Jedoch sind vor dem Kriege direkte nachteilige Folgen der Klausel für die Wirtschaft Großbritanniens nicht zu verzeichnen.

Nur ein einziges Mal drohte England durch die Meistbegünstigungsklausel in Schwierigkeiten zu geraten, denen es aber vorzog aus dem Wege zu gehen. Am 30. Mai 1865 hatte England den Handelsvertrag mit dem deutschen Zollverein abgeschlossen, der nach 1871 die Grundlage für die Handelsbeziehungen Englands mit dem Deutschen Reich bildete. Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß England in diesen Handelsverträgen seine Kolonien verpflichtet hatte, Deutschland auf dem Fuße der am meisten begünstigten Nation zu behandeln. Deutsche Waren sollten nicht ungünstiger behandelt werden, als die Waren des Mutterlandes. England hatte beim Abschluß dieses Vertrages nicht mit der gewaltigen industriellen Entwicklung Deutschlands gerechnet, die bald nach 1871 einsetzte und unaufhaltsam vorwärts ging. Schon gegen Ende der 80er Jahre konnte man von einer deutschen Konkurrenz sprechen. Zu dieser Zeit machte sich in der Tarifgesetzgebung aller Staaten eine Tendenz zum gemäßigten Schutzzoll bemerkbar, um wie Röpke es a.a.O. launig ausdrückt „den Zollämtern aufs Neue Arbeit zu geben".

England hielt sich naturgemäß von derartigen Maßnahmen fern. Um nun seinerseits die eigene Industrie zu schützen, führte England die Markenschutzgesetzgebung ein (M a d e i n G e r m a n y).

In diese Zeit fällt eine Bewegung, der man im Zusammenhange mit der Meistbegünstigungsklausel eine gewisse Bedeutung zuschreiben muß. Es ist die G r e a t e r - B r i t a i n Bewegung, die in England zum Ausbau des britischen Imperiums entsteht. Den Gedankengängen eines J o s e p h C h a m b e r l a i n folgend, verlangte man zunächst außer „f r e e t r a d e" vor allen Dingen „f a i r t r a d e" und ferner unter dem Schlagwort „G r e a t e r - B r i t a i n" ein größeres Britannien, d.h., den Reichszollverein, wenn auch noch mit Zwischenzöllen, so doch durch Außenzölle zusammen gehalten.

In der Handelspolitik kennzeichnet sich diese Strömung in dem Versuch, mit Hilfe von Vorzugszöllen, die die Kolonien dem Mutterlande gewähren, und die nicht unter die Meistbegünstigungsklausel fallen sollten, das englische Wirtschaftsgebiet zu festigen. So ermäßigte Kanada 1897 gegenüber England seine Zölle um 12 1/2 %, weigerte sich aber anderen Ländern, die seine Ausfuhr nicht ebenfalls zollfrei einließen, die gleiche Ermäßigung zuteil werden zu lassen. Deutschland sowohl wie Belgien, dessen Handelsvertrag seit 1862 bestand, stellten fest, daß dieses Verhalten Kanadas im Widerspruch zu den Handelsverträgen und der Meistbegünstigung steht. England ging allen Auseinandersetzungen aus dem Wege und kündigte die Verträge. Die Kündigung gegenüber Deutschland trat am 30. Juli 1898 in Kraft. Seitdem hat Großbritannien keinen Handelsvertrag mehr mit Deutschland abgeschlossen, das ihm

bis zum Weltkriege auf autonomem Wege die Meistbegünstigung gewährte. Die deutsche Regierung glaubte, solange Großbritannien am Freihandel festhielte, (was es nur aus ureigenstem Interesse tat), ihm wohl kaum das Recht der am meisten begünstigten Nation versagen zu können.

Wie eben gezeigt wurde, hat es England sehr fein verstanden. sich einer, für seine Interessen ungünstigen Auswirkungen der vollen Meistbegünstigung zu entziehen.

Wenn nun Glier a.a.O. pag. 223 wie folgt schreibt:

„Daß aber diese Generalisierung der Zugeständnisse und die Aufhebung aller und jeder Zölle (mit Ausnahme der Finanzzölle) auch einmal g e g e n England wirken könnte, daran haben natürlich die Väter des Freihandels, welche die ganze Welt zu ihrem Evangelium bekehren zu können glaubten, nicht gedacht. Heute laboriert das freihändlerische England daran, daß alle Welt es als quantité negligeable in der Handelspolitik behandelt und keinen Unterschied macht zwischen England mit seinen 0 % Zöllen und einem andren Land, das 40 % Zölle erhebt. So hat sich die allgemeine Meistbegünstigung im Laufe der Zeit gegen England, gegen die Mutter, gekehrt. Wir stehen vor der absonderlichen Tatsache, daß das erste Handelsland der Welt alles und jedes Einflusses auf die Ausgestaltung der Handelspolitik in anderen Ländern bar ist, daß es, seiner Bedeutung nach bestimmt, die erste Violine im handelspolitischen Konzert der Völker zu spielen, sozusagen überhaupt kein Engagement hat. Unter diesem Gesichtspunkte finden wir es ganz begreiflich, wenn die Engländer danach trachten, auch wieder einmal an ein Notenpult zu kommen, und wenn sie daher auf ihre

Zollvioline wieder ein paar Saiten mehr zu spannen gedenken, als z.Zt. darauf sind".

so kann dem nicht beigestimmt werden. Vielmehr muß man bei einer Betrachtung der Handelspolitik Großbritanniens vor dem Weltkriege, wie sie eben vorgenommen wurde, zusammenfassend zu ganz anderen Ergebnissen kommen:

1.) Die Freihandelspolitik war für England infolge seiner industriellen Interessen eine Notwendigkeit. Sie zeitigte für England bedeutende Vorteile.

2.) In der Gestaltung seiner Handelsvertragspolitik befleißigte sich England einer besonderen Vorsicht. Insbesondere verstand es durch autonome Gesetzgebung von Anfang an die Gefahren der unbedingten Meistbegünstigungsklausel zu beseitigen und sein Risiko möglichst gering zu gestalten.

3.) Durch die Markenschutzgesetzgebung wußte England auch ohne Übergang zum Schutzzoll seine industriellen Interessen zu wahren. Als die volle Meistbegünstigung England schädlich zu werden drohte, kündigte es rücksichtslos die sie enthaltenden Handelsverträge und erlangte so seine handelspolitische Freiheit[1].

4.) Spielte England so sehr „die erste Violine im handelspolitischen Konzert der Völker", daß ihm Deutschland, ersterbend vor Ehrfurcht und durch die machtvolle Stellung Englands beeinflußt, ohne Handelsvertrag und ohne Gegenleistung auf autonomen Wege das Recht der am meisten begünstigten Nation anstandslos einräumen zu müssen glaubte. -

---

1) Ebenso Haushalter a.a.O. pag. 66.

Und nicht zuletzt wußte England sich noch einen moralischen Erfolg seiner Handelspolitik zu sichern. S i r L o u i s M a l l e t, C.B. führt in seiner INTRODUCTION TO THE SECOND EDITION der POLITICAL WRITINGS OF RICHARD COBDEN auf pag. iv a.a.O. aus:

> „But the consequences of the Treaty with France were not confined to that country and to England. It was an act which, both by its moral effet and its direct and necessary influence on the legislation of the other Continental countries, has set on foot a movement which grows from year to year, and will not cease till all protective duties have been erased from the commercial codes of Europe".

Noch heute macht England die Völker der Welt glauben, daß der Cobden-Vertrag mit seiner bedingungslosen Meistbegünstigungsklausel, die die Gleichbehandlung aller Nationen gewährleisten soll, und das Tarifgesetz Glasstone's von 1860, das diese Gleichbehandlung aller konsequent durchführte, die erste moralische Tat zur Völkerversöhnung und zum ewigen Völkerfrieden gewesen sei.

3. Die Handelsvertragspolitik der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika.

Am 4. Juli 1776 war die Unabhängigkeitserklärung der vereinigten Kolonien Englands in Amerika erfolgt. Nachdem die englische Armee unter Burgoyne im Jahre 1777 kapituliert hatte, war der endgültige Erfolg der Kolonisten kaum mehr in Frage gestellt. Frankreich zögerte nun nicht mehr, die Unabhängigkeit der amerikanischen Kolonien anzuerkennen. Gleichzeitig erklärte Frankreich sich dazu

bereit, auf Verhandlungen über Vertragsbeziehungen einzugehen. Noch im gleichen Jahre wurden die Verhandlungen eröffnet. Im Jahre 1778 wurden zwei Verträge, ein Freundschafts- und Handelsvertrag und ein Bündnisvertrag mit Frankreich abgeschlossen. Diesen Verträgen von 1778 folgte die Kriegserklärung Englands an Frankreich. Der Krieg war im Jahre 1782 beendet. Der Friede von Versailles brachte für Frankreich und England keine wesentlichen teritorialen Veränderungen. Im Vertrage von 1783 erkannte England die Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten Amerikas an. Dieser Vertrag bedeutete naturgemäß auch den formellen Abschluß des Unabhängigkeitskrieges. Eine Einigung wirtschaftliche Fragen betreffend, konnte in diesem Vertrage zwischen dem Mutter- und dem Tochterland noch nicht erzielt werden.

Die geschichtliche Tragweite dieser kriegerischen Ereignisse in Amerika hat man in Europa lange Zeit nicht zu würdigen verstanden. Erst im Weltkriege lernte Europa die wahre Bedeutung der Begründung der Union erkennen. Wenn man auch mit Sicherheit annehmen kann, daß sich Amerika auch als englische Kolonie glänzend entwickelt hätte, so muß ihm doch als selbständiger Staat eine weit größere Bedeutung zugeschrieben werden. Man wird sich der Ansicht Schäfers a.a.O. 2. Teil pag.59 anschließen müssen, daß „der Freiheitskampf der Amerikaner einen zweiten Erdteil neben Europa gestellt hat, einen Erdteil mit Bewohnern europäischer Abkunft und europäischer Kultur, gleichsam ein zweites Europa. Es ist neben dem alten mächtig emporgeblüht, hat wechselwirkend dessen Entwicklung gefördert und scheint heute bestimmt, nicht nur mit, sondern sogar vor ihm die Geschicke der Welt zu leiten".

Diese Folgen der Entstehung der Vereinigten Staaten konnten die Zeitgenossen ihres Freiheitskampfes nicht erkennen, sondern sie vermochten sie nur zu ahnen. Richtig sagt Schäfer am a.O., daß sie nur die Wirkungen des Kampfes stark empfunden haben, obwohl nur Westeuropa in direkte Mitleidenschaft gezogen wurde. Nur zu verständlich war es, daß im Zeitalter der Aufklärung der Ruf nach Freiheit in Europa starken Widerhall finden mußte. Noch einmal sei es gestattet, an dieser Stelle Dietrich Schaefer zu zitieren:

> „Washington und Franklin wurden die Helden des Tages. Ihr Bürgerstolz, ihre Bürgertügend waren in aller Munde; wo überall politischer oder nationaler Druck gefühlt wurde, sah man jenseits des Ozeans die Morgenröte einer neuen Zeit aufsteigen. Durch ein Jahrhundert und länger hat das Land der Menschenrechte als Musterbild des Freiheits-, Friedens- und Rechtsstaates gegolten trotz Sklaverei, Indianerhetze und Lynchjustiz. Sein rücksichtloser, Recht nicht achtender Ausbreitungs- und Herrschaftstrieb ist erst in jüngster Vergangenheit allmählich und lange noch nicht genügend erkannt worden. Trotz der Erfahrungen des Weltkrieges ist der Union immer noch ein Kapital an Achtung und Zuneigung geblieben, das sie dem Aushängeschild „Recht und Gerechtigkeit" verdankt. U n d d o c h h a t w e d e r F r a n k l i n n o c h W a s h i n g t o n d e m V a t e r l a n d e m i t d e m F e i n g e f ü h l f ü r s i t t l i c h e P f l i c h t e n g e d i e n t, d a s d e u t s c h e m E m p f i n d e n u n e r l ä ß l i c h e r s c h e i n t".

In einer Beziehung läßt sich die französische Revolution mit der Entstehung der Vereinigten Staaten vergleichen, wenn auch auf ganz verschiedenen Gebieten:

So wie diese das öffentliche Leben Europas beeinflußte und umgestaltete, so bedingte die Begründung des selbständigen Amerikas eine völlige Neuentwicklung und Umgestaltung der Handelsbeziehungen. Ein ganz neues überseeisches Wirtschaftsgebiet, das bisher als Kolonie eines europäischen Volkes nur diesem zugänglich war, wurde der Allgemeinheit erschlossen. Ganz neue Beziehungen knüpften sich an. Bei allen Ländern, die einmal neben England auf dem Gebiete des überseeischen Handels etwas galten, regten sich große Hoffnungen, die auf die Dauer nur zum Teil erfüllt wurden. Anfänglich war in der Tat der Amerikanische Verkehr in den nordischen Häfen ein sehr reger, aber bald zeigte es sich, „ein wie starkes Band gleiche Sprache und Lebensgewöhnung doch auch für Handelsbeziehungen bilden. Trotz der politischen Antipathie, welche Engländer und Amerikaner noch durch Generationen getrennt hat, ist ihr gegenseitiger Verkehr zu einer außerordentlichen Entwicklung gekommen, erheblich hinaus über den Anteil jeder anderen Nation. Man ernte auch in f r e i e r Gestaltung der Verhältnisse im Mutterlande sowohl den besten Kunden als den besten Lieferanten schätzen, und es ist sehr als fraglich, ob Großbritannien größere Handelsvorteile hätte ziehen können, wenn es Herr der Kolonie geblieben wäre".[1])

Neben England blieben rege Handelsbeziehungen zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten auf Grund des Handelsvertrages von 1778 be-

---

[1]) Siehe Schäfer a.a.O. 2. Teil, pag. 60.

stehen. Wie im ersten Teil dieser Schrift schon ausgeführt wurde, findet sich in diesem Vertrage zum ersten Mal die„Reziproke Meistbegünstigungsklausel." Nach der von Glier a.a.O. vertretenen Ansicht, und man wird sich ihr anschließen müssen, gibt Artikel 2 dieses Vertrages eine Definition des Begriffes „Meistbegünstigung", wie ihn im vorliegenden Falle die Kontrahenten verstanden haben wollten. Nach diesem Artikel ist Meistbegünstigung die u n e n t g e l t l i c h e Gewährung von, an dritte Staaten gegebenen, u n e n t g e l t l i c h e n Vorteilen **und** e n t g e l t l i c h e Gewährung von, an dritte Staaten gegebenen, e n t g e l t l i c h e n Vorteilen an den Gegenkontrahenten. Die Artikel 3 und 4 des Vertrages haben die Meistbegünstigung pro futuro zum Gegenstand. Sie besagen: Die Angehörigen der einen Nation sollen künftig in den Häfen, Ankerplätzen usw. keinerlei höhere Abgaben bezahlen, als die von der meistbegünstigten Nation zu entrichtenden, und zwar kommen, wenn dieser die von einem Vertragsteil zu gewährenden Vergünstigungen umsonst gewährt werden, dieselbe auch dem anderen Vertragsteil umsonst zu, wenn aber gegen Entgelt,dann nur gegen Gewährung eines Aequivalentes.

Man sieht aus diesen drei Artikel des Vertrages von 1778, daß die Amerikaner von dem Grundsatz ausgingen, daß eine besondere Vergünstigung besonders zu erkaufen sei, und daß die Meistbegünstigungsklausel nicht dazu dienen sollte, einer Nation ohne Gegenleistung handelspolitische Vorteile zu verschaffen, die eine andere Nation mit einer Reihe von Konzessionen habe erkaufen müssen[1]. Dieser Grundsatz bedeutetedie Vernichtung der nivellierenden Wirkung der Klausel des Utrechter Traktats. Ihm wohnte der Gedanke inne: „vollkommenster Gleichheit und Gegenseitigkeit".

---

1) Ebenso Glier a,a.O.

Der zweite Handelsvertrag, den die Vereinigten Staaten nach der Erlangung ihrer Unabhängigkeit abschlossen, war ein Vertrag mit Schweden am 3. April 1783. Artikel II dieses Vertrages lautet:

> „The King and the United States engage mutually not to grant h e r e a f t e r any particular favour to other nations in respect to commerce and navigation which shall not immediately become common to the other party, who shall enjoy the same favour freely, if the concession was freely made, of on allowing the same compensation, if the concession was conditional".

Der Artikel II des französischen Vertrages von 1778 lautet

> „The most Christian King and the Unites States engage mutually not to grant any particular favour to other nations, in respect of commerce and navigation, which shall not immediately become common to the other party, who shall enjoy the same favour, freely, if the concession was freely made, or on allowing the same compensation, if the concession was conditional".

Ein aufmerksamer Vergleich dieser beiden Vorschriften zeigt, daß sie fast wörtlich übereinstimmen, daß sich aber im Artikel II des schwedischen Vertrages das Wörtchen „h e r e a f t e r" befindet, während dieses Wort im Artikel II des französischen Vertrages fehlt[1]. In dem einen Vertrag sowohl wie in dem anderen dienten die Artikel II zu einer Definition des Begriffes „Meistbegünstigung", wie ihn die Vertragskontrahenten im vorliegenden Falle verstanden haben wollten. Das Fehlen des Wörtchens „h e r e a f t e r" im schwedischen Vertrage ist aber für die Auslegung der betreffenden Vorschriften von

---

1) Glier hat a.a.O. zuerst auf diesen Unterschied hingewiesen.

wichtiger Bedeutung, die, wie es Glier a.a.O. auch richtig erkannte, ein stichhaltiger Beweis seiner oben vertretenen Ansicht ist. Eine Betonung des Wortes „künftighin" war im Vertrage mit Frankreich nicht notwendig, da dieser Vertrag der erste Vertrag war, den die Vereinigten Staaten abschlossen. Für ihn konnten keine anderen Vergünstigungen dritter Staaten in Frage kommen, als die, welche die Vereinigten Staaten künftighin gewähren sollten. Man muß demnach mit Glier zu dem Ergebnis kommen, daß der in Art. II hier, sowohl wie dort näher erläuterte Meistbegünstigungsbegriff nur für die Zukunft galt.

Interessant für die amerikanische Auffassung der Klausel ist aber die Frage, wie es die Vereinigten Staaten Schweden gegenüber zu halten gedachten, hinsichtlich der Vergünstigungen, die durch den Vertrag von 1778 Frankreich schon zugestanden worden waren ?

Auch da wird man sich der Glier'schen Ansicht anschließen müssen, daß auf diese Frage die Artikel III. und IV des schwedischen Vertrages Aufschluß geben, die die Stellung der Vereinigten Staaten zu dieser wichtigen Frage ein- für allemal festlegen. Es heißt in diesen Vorschriften, daß:

1.) die beiderseitigen Untertanen in den Häfen usw. keine anderen oder höheren Zölle und Abgaben irgendwelcher Art und Benennung zahlen „als die, welche die meistbegünstigten Nationen zu zahlen h a b e n, oder zu zahlen haben w e r d e n" („then those which the most favoured nations are or shall be obliged to pay").

2.) die beiderseitigen Untertanen sich in Handel und Wandel und Schiffahrt „all der Rechte, Freiheiten, Vorrechte, Befreiungen und Ausnahmen erfreuen sollen, deren sich die besagten Nationen e r f r e u e n oder erfreuen

w e r d e n" („and they shall enjoy all the rights, liberties, privileges, immunities and exemptions in trade, navigation and commerce which the said nation do or shall enjoy").

Damit ist aber der Beweis für die Richtigkeit der Interpretation der Klausel, wie sie auf pag. 48 dieser Schrift vorgenommen wurde, erbracht. Pro praeterito sollte die unbedingte, pro futuro die bedingte Meistbegünstigung gelten[1].

Es war klar, daß ein derartiger, internationaler Dimensionen annehmender Kampf, wie es der Unabhängigkeitskrieg der Vereinigten Staaten war, von Europa's größtem Monarchen nicht unbeachtet blieb. Friedrich II., Preußens großer König, war nicht gewillt, ein teilnahmsloser Zuschauer dieser überseeischen Ereignisse zu sein. Dem politischen Scharfblicke des Königs blieb es nicht verborgen, daß sich hier eine Möglichkeit ergab, seinem armen Preußen neue Einnahmequellen zu verschaffen. Nach Beendigung des siebenjährigen Krieges benutzte Friedrich jede Gelegenheit, den preußischen Handelsverkehr an den Küsten der Ostsee zu beleben und zu fremden Ländern in kommerzielle Beziehungen zu treten. Diese Tatsache war natürlich den Kommissairen, die die Vereinigten Staaten in Europa unterhielten, nicht entgangen. Die erste Erwähnung Preußens, der man in den veröffentlichten amerikanischen Dokumenten begegnet, findet man in einem Briefe von Silas Deane, einem jener Kommissaire in Paris, an das „Kommittee der geheimen Korrespondenz". Der Brief trägt das Datum vom 3. März 1776 und lautet u.a.:

---

1) Zu demselben Ergebnis kommt Glier a.a.O.

„Nur die Teilung Polens hat die Gedanken des Königs (Friedrich II!) von dem Unrechte abgelenkt, das England ihm am Schlusse des letzten Krieges zugefügt hat. Gegenwärtig hat er seine Teilnahme an jener außergwöhnlichen Begebenheit (der Teilung Polens) zum Abschluß gebracht und man sagt, daß er dem Kampfe zwischen den Vereinigten Kolonien und Groß-Britannien mit Vergnügen zusieht. Er wünscht, daß sein Königreich eine Seemacht werde und verfügt schon über die wichtigsten Häfen an der Ostsee. Ohne Handel kann dieser Gedanke jedoch nicht verwirklicht werden, durch keinen Handel aber ließe sich dies so leicht bewerkstelligen, wie durch den Handel mit Amerika".[1]

Ähnliche Gedanken finden sich in einem Briefe desselben im Oktober:

„Wollen Sie überallhin Handelsbeziehungen eröffnen, so schicken Sie Abgesandte nach allen Ländern des Kontinents, die Handel mit Amerika treiben können. Preußen darf keinesfalls übergangen werden... Ich bin mit dem hiesigen preußischen Gesandten bekannt geworden und habe von ihm Anfragen und Vorschläge empfangen, die sich auf den amerikanischen Handel beziehen und die ich beantwortet habe... Preußen, das stets und über all seine eigenen Interessen im Auge behält, braucht, damit es uns begünstige, nur von dem wachsenden Handel Amerikas in Kenntnis gesetzt zu werden"[1].

---

1) Sparks, „Diplomatic Correspondence 1776-1783. Boston 1828. 12 Bände: Washington 1857, 6 Bände. Band I. Seite 44-47. Siehe Fisk a.a.O. pag.12/13

Seit dieser Zeit versuchten sich die Kommissaire auf jede Weise dem Könige zu nähern. Jedoch blieb Friedrich abwartend, weil er einen Bruch mit England nicht wünschte. Auch hatte der König die Vereinigten Staaten noch nicht anerkannt, obwohl er das Versprechen gegeben hatte die Unabhängigkeit derselben anzuerkennen, sobald Frankreich den Anfang gemacht haben werde. Diesem Versprechen war er bis zum Schluß des Jahres 1779 noch nicht nachgekommen. Die Vereinigten Staaten stellten daraufhin ihre Versuche eine Anbahnung von Verhandlungen am preußischen Hofe zu erreichen, ein, und warteten bis Friedrich selbst, von eigenen Interessen getrieben, an sie herantreten würde.

Am 18. Februar 1784 machte der preußische Gesandte im Haag im Auftrage seines Königs dem amerikanischen Vertreter Vorschläge bezüglich der Eröffnung von Handelsvertragsverhandlungen. Diese Verhandlungen führten zum Abschluß des Handelsvertrages mit Preußen vom 24. September 1785. Die Annahme durch den Kongreß der Vereinigten Staaten erfolgte am 17. Mai 1786 gerade zwei Monate vor dem Tode des großen Königs. Auch dieser Vertrag mit Preußen enthielt die Reziproke Meistbegünstigungsklausel.

Die drei ersten Verträge der Vereinigten Staaten von Amerika mit europäischen Staaten:

1.) Der Handelsvertrag mit Frankreich 1778.
2.) Der Handelsvertrag mit Schweden 1783.
3.) Der Handelsvertrag mit Preußen 1785.

sind als die Grundpfeiler anzusehen, auf die die Union ihre Handelsvertragspolitik bis zum Weltkriege aufgebaut hat. Die beiden ersten Verträge mit Frankreich und Schweden haben eine Preambel, in der die Amerikaner ihre Gedanken niedergelegt haben, wie sie sich ihre Handelsbeziehungen zu anderen Ländern dachten. In dieser Preambel heißt es u.a.:

„to fix an equitable and permanent manner the rules which ought to be followed relative to the correspondence and commerce which the two parties desire to establish between their respective countries, states and subjects".

Als Mittel zur Erreichung solcher Gesetze, die den Handel bestimmen sollten, wurde „the most perfect equality and reciprocity" bezeichnet, wodurch folgender Zweck erreicht werden sollte:

„to avoid all those b u r t h e n s o m e p r e f e r e n c e s which are usually sources of debate, embarrasement and discontent."

Dabei sollte aber jeder Partei die Freiheit bleiben:

„....to make, respecting commerce and navigation, those interior regulations which it shall find most convenient to itself.... founding the advantage of commerce solely upon reciprocal utility and the juste rules of free intercourse"

Als allgemeine Norm für die Handelsbeziehungen, die die Union mit den anderen Staaten zu erstreben suchte, wurde aufgestellt:

„reserving withal to each party the liberty of admitting at its pleasure other nations to a participation of the same advantages."

Als der Vertrag Preußens mit der Union abgelaufen war, wurde im Jahre 1799 ein zweiter Vertrag abgeschlossen, der im Bezug auf die Artikel, die die Meistbegünstigung angehen eine bloße Abschrift des ersten war. Auch der zweite Handelsvertrag Schwedens mit den Vereinigten Staaten änderte an der Reziprozitätsklausel des ersten Vertrages nichts. Am 1. Mai 1828 kam ein dritter Vertrag zwischen Preußen und den Vereinigten Staaten zustande, der für

die Gestaltung der Handelsbeziehungen Amerikas zu dem Deutschen Reich, wie es 1871 entstand, von großer Bedeutung wurde. Die fraglichen Artikel dieses Vertrages, die die Reziproke Meistbegünstigungsklausel enthalten, sind die Artikel V. und IX. Bis 1860 d.h. bis zur Entstehung der vollen Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages, schloß die Union mit folgenden europäischen Staaten Verträge ab:

1.)	mit	Österreich	im Jahre	1829.
2.)	"	Rußland	" "	1832.
3.)	"	Griechenland	" "	1837.
4.)	"	Sardinien	" "	1838.
5.)	"	Hannover	" "	1840
6.)	"	Portugal	" "	1840.
7.)	"	Belgien	" "	1845
8.)	"	Beiden Sizilien	"	1845
9.)	"	Hannover	" "	1846
10.)	"	Mecklenburg-Schwerin	" "	1847
11.)	"	Beiden Sizilien	"	1855.
12.)	"	Belgien	" "	1858.

Alle diese Verträge enthielten die Reziprozitätsklausel. Des weiteren schloß die Union zwei Verträge mit der Ottomanischen Pforte ab, (1830 u.1862) die die einseitige unbedingte Meistbegünstigungsklausel enthielten und auf die bei anderer Gelegenheit in dieser Schrift noch eingegangen werden wird.

Neben den Verträgen, die die Union mit den europäischen Staaten abschloß, ging sie noch zahlreiche vertragliche Bindungen mit ihren nächsten Nachbarn, den Süd- und Mittelamerikanischen Staaten ein. Die Vereinigten Staaten vereinbarten die Reziproke Meistbegünstigung in den Verträgen mit:

1.)	Columbien	vom	3.Okt. 1824.
2.)	Neu-Granada	"	12.Dez. 1846
3.)	Venezuela	"	20.Jan. 1836
4.)	Venezuela	"	27.Aug. 1860
5.)	Ecuador	"	13.Juni 1839
6.)	Brasilien	"	12.Dez. 1828
7.)	Argentinien	"	27.Juli 1853
8.)	Paraguay	"	4.Febr.1859
9.)	Chile	"	16.Mai 1832
10.)	der Peru-Bolivianischen Konföderation	"	20.Nov. 1836
11.)	Bolivien	"	13.Mai 1858
12.)	Peru	"	26.Juli 1851
13.)	der Federation of Centralamerika	"	5.Dez. 1825
14.)	Costarica	"	10.Juli 1851
15.)	Guatemala	"	3.März 1849
16.)	San Salvador	"	2. Jan.1850
17.)	Mexiko	"	5.Apr. 1831[1]

Im Jahre 1860 war durch den Cobden-Vertrag die volle Meistbegünstigung entstanden. Welchen Einfluß übte nun diese in Europa so häufig angewandte Klausel auf die Handelsvertragspolitik Amerikas aus ?

Es wird vielfach behauptet, daß die Vereinigten Staaten bezüglich der Zölle niemals die unbedingte Klausel angewandt haben, sondern stets die Reziproke Meistbegünstigungsklausel. Es ist das Verdienst Glier's, der als erster a.a.O. nachweist, daß diese Behauptung jeder Grundlage entbehrt und daß auch die Amerikaner eine Anzahl Verträge mit der vollen Meistbegünstigungsklausel abgeschlossen haben. Es sind dies zunächst eine Reihe von Verträgen, die die einseitige Meistbegünstigungsklausel

---

1) Die Zusammenstellungen sind dem Vertragsverzeichnis des Glier'schen Werkes entnommen.

nthalten und auf die an einer anderen Stelle die-
er Schrift näher eingegangen werden soll. Aber
uch gegenseitige volle Meistbegünstigung ist ver-
inbart worden. Als bekannteste Beispiele sind die
erträge der Union mit der Schweiz, dem Orangefrei-
taat und mit Serbien zu nennen. Viel Freude haben
ie amerikanischen Staaten, wie Glier in großer
usführlichkeit schildert, an diesen Verträgen
icht gehabt. Staatssekretär Hay erklärte in der
nzweideutigsten Weise, daß dieser glatte Meistbe-
ünstigungsvertrag unvereinbar sei mit der von der
merikanischen Regierung sonst befolgten Handels-
olitik, daß er nicht in ihr System passe und „daß
an daher die Bestimmungen über die volle uneinge-
chränkte Meistbegünstigung kündigen müsse".[1])

Als Ergebnis läßt sich zusammenfassen, daß sich
ie Vereinigten Staaten in ihrer Handelsvertragspo-
itik grundsätzlich nicht durch die Klausel des Cob-
en-Vertrages haben beeinflussen lassen, sondern
ielmehr der Reziproken Meistbegünstigungsklausel
reu geblieben sind. Bis zum Ausbruch des Welt-
rieges haben die Vereinigten Staaten unentwegt
n der reziproken Meistbegünstigungsklausel fest-
ehalten und nur Handelsverträge mit dieser Klau-
el abgeschlossen. Diese reziproke Meistbegünsti-
ungsklausel bildete die Grundlage aller Bestimmun-
en, die die Handelsbeziehungen der Union mit al-
en Staaten Europas regelten. Bei einer Betrach-
ung der amerikanischen Handelsvertragspolitik,
ie sie z.B. Glier a.a.O. in groß angelegter Weise
n Hand einer schier erdrückenden Menge von Bei-
pielen durchführt, erkennt man, daß es in dieser
andelsvertragspolitik kein Gegenstück zu einem
obden-Vertrage gibt, keinen Umschwung, wie man ihn
n Frankreich von der Handelsvertragspolitik zur
utonomen Handelspolitik erkennen konnte, keine

---

1) Siehe Glier pag. 194.

Schwenkungen, wie sie bei einer Betrachtung der deutschen Politik noch zu zeigen sein werden. Man hat sich in Amerika im wesentlichen darauf beschränkt, bei dem Abschluß von Handelsverträgen die alten Verträge des 18. Jahrhunderts abzuschreiben. Ihr schematischer Charakter fällt dem aufmerksamen Leser sofort ins Auge.

Ebenso monoton sind die Tarifverträge der Union. Sie setzen meistens nur pauschale Minderungen von den Sätzen des Generaltarifs fest, ohne solche Konzessionen zu individualisieren. Im ganzen stellen sich die Tarifverträge der Vereinigten Staaten als spezifizierte gegenseitige Gleichstellungsverträge (Reziprozitätsverträge) dar.

Welche Erfolge verstand sich nun die Union mit einer derartig konsequenten Handelsvertragspolitik zu sichern ?

Ohne zu übertreiben kann man zusammenfassend sagen, daß die meisten Staaten Europas der Union Vorteile einräumten, ohne daß dieselben von dieser gebührend erwidert wurden. Wenn auch nicht alle Staaten in der Gestaltung ihrer Handelspolitik den Amerikanern gegenüber so verständnislos und ungeschickt operierten, wie es z.B. Deutschland tat, das, wie noch gezeigt werden wird, Jahrzehnte hindurch seine Handelsbezihungen zu Amerika auf grundlegende Irrtümer aufbaute, so wird man doch sagen müssen, daß auch die anderen größeren Staaten Europas bemüht waren, sich der Handelspolitik Amerikas anzupassen. Man versäumte es häufig, Amerika energisch genug entgegenzutreten. Vielmehr war die Gesamtheit der europäischen Staaten dazu geneigt, Amerika Konzessionen zu machen aus einer gewissen Furcht vor der wirtschaftlichen Macht dieses Staates. Man war sich aber in Europa nicht bewußt, daß man durch dieses Entgegenkommen Amerika zu einer Machtstellung verhalf, wie

sie wohl kein anderer europäischer Staat je darzustellen vermochte. Immer wieder muß daran erinnert werden, daß der gewaltige Krieg von 1914 erst in dem Augenblick zugunsten der Entente-Mächte entschieden werden konnte, als sich Amerika mit seiner wirtschaftlichen und kapitalistischen Macht auf die Seite der Entente-Mächte stellte.

Man muß als Ergebnis der Betrachtungen über die Handelsvertragspolitik der Vereinigten Staaten von Nordamerika festhalten, daß dieses Land in seinen Handelsverträgen niemals eine Bestimmung aufnahm, die in der Verteilung von Vorteilen generalisierend wirkte. Vielmehr stellte sich die Union seit ihrem Bestehen mit äußerster Konsequenz auf folgenden Standpunkt:

Wer sich an meiner Einfuhr beteiligt, hat nur Anspruch auf den Generaltarif. Der ist die Grundlage meines Zollsystems, nach seinen Sätzen muß die Mehrheit der Waren, die zu mir eingeführt werden sollen, verzollt werden. Wenn ich in einem Tarifvertrag Détaxis vom Generaltarif gewähren soll, so müssen diese Konzessionen von der anderen Seite besonders erkauft werden. Ein Generalisieren von Konventionaltarifen auf dem Wege der Meistbegünstigung gibt es bei mir nicht !

4. Die Handelsvertragspolitik des zaristischen Rußlands.

Die Handelspolitik des zaristischen Rußlands hatte in gewissen Beziehungen Ähnlichkeiten mit der Handelspolitik der Vereinigten Staaten von Nordamreika. Hier wie dort war man bemüht durch hohe Schutzzölle eine einheimische Industrie zu errichten und weitgehendst zu fördern. Beide Staaten umfaßten ein gewaltiges Gebiet, das von einer ungeheuer rasch wachsenden Bevölkerung besiedelt wurde.

Im Gegensatz aber zu Amerika, wo das Anwachsen der Bevölkerung durch die europäische Einwanderung bedingt wurde, wuchs in Rußland die Bevölkerung aus sich selbst heraus. Auch waren die Verkehrslage und die Naturgestaltung beider Länder völlig verschieden. Besonders nachteilig für Rußland war es, daß es keinen Zugang zu einem eisfreien Weltmeer besaß. Die Amerikanischen Staaten grenzten jedoch an zwei Weltmeere. Der Reichtum an Mineralschätzen war in Rußland im Vergleich zu dem der Vereinigten Staaten wesentlich kleiner. Zu all diesen Gegensätzen gesellten sich noch bedeutsame Unterschiede politischer und gesellschaftlicher Art. Die Union mit republikanischer Staatsform hatte eine Bevölkerung, die die Wirtschaft allen anderen Zielen voransetzte. Daneben stand sie dem politischen Imperialismus keinesfalls ablehnend gegenüber. In Rußland waren dagegen die Wirtschaft und die Handelspolitik lediglich Dienerinnen der Finanzpolitik. In einer starken und erfolgreichen Finanzpolitik glaubte man in Rußland ein Mittel zu sehen, das zur Stärkung der Machtstellung des Staates nach außen zu dienen vermochte. - Obwohl nun das Ziel der Handelspolitik dieser beiden großen Staaten das Gleiche

ar, nämlich die in ihrer Entstehung begriffene
igene Industrie vor der ausländischen Konkurrenz
u schützen, und obwohl beide Regierungen dieses
iel durch hohe Schutzzölle zu erreichen suchten,
ußte sich infolge der genannten, bedeutsamen Un-
erschiede zwischen den beiden Staaten, die Handels-
olitik beider Mächte notwendig entgegengesetzt aus-
irken.

Vom Beginn des 18. Jahrhunderts an herschten
n Rußland Einfuhrverbote und Prohibitivzölle. Man
atte von dem Merkantilismus Friedrich des Großen
elernt. Auch der Zar wollte in seinem naturalwirt-
chaftlichen Lande eine Industrie einführen. Zu die-
em Zwecke wurde wie in Preußen staatlichen und
taatlich privatlegierten Fabriken weitgehendst
chutz gewährt. Diesem preußischen Merkantilismus
uldigte man in Rußland etwa bis zur Mitte des 19.
ahrhunderts. Die Tarife von 1850 bis 1867 besei-
igten die Einfuhrverbote und ermäßigten die Zoll-
ätze. Durch die Zollherabsetzungen erhoffte die
ussische Regierung den weitverbreiteten Schmuggel
u verringern und die Staatseinnahmen zu vermehren,
enn nicht wirtschaftliche Gedankengänge waren es,
e die Handelspolitik beherrschten, sondern ledig-
ch fiskalische Rücksichten.

Da nun die Handelsverträge ein Mittel der Han-
lspolitik sind, diktiert die Handelspolitik eines
aates die Handelsvertragspolitik. Ebenso wie es
Amerika der Fall war, verboten es die handelspo-
tischen Grundsätze des zaristischen Rußlands, Han-
lsverträge mit anderen Staaten abzuschließen, in
nen sich eine Klausel befand, die einem dritten
aat gewährte Zollherabsetzungen bedingungslos
rallgemeinerte. Während nun aber Amerika bald
ch seiner Entstehung die Reziproke Meistbegünsti-
ngsklausel in seine Handelsverträge aufnahm, lehnte

es Rußland lange Zeit grundsätzlich ab, Handelsverträge abzuschließen, in denen die Gedanken der Meistbegünstigung auf die Zölle ausgedehnt werden sollten. Unter den ca. 250 Verträgen der Vertragssammlung von Martens: „Récueil des Traités et Conventions conclus par la Russie avec les Puissances Etrangères" in der Zeit von 1762 - 1808 findet sich z.B. nicht ein einziger Vertrag in dem eine derartige Meistbegünstigungsklausel auftritt. Aus der Durchsicht der Verträge ergibt sich, daß Rußland bis in die Dreißiger Jahre des vorigen Jahrhunderts als einziges Anwendungsgebiet der Meistbegünstigungsklausel den handelspolitischen Teil des Fremdenrechts und des Flaggenrechts anerkannte. Als Beispiel sei der Masse der Verträge ein Vertrag mit Frankreich vom 11. Januar 1787 entnommen, dessen Artikel IV wie folgt lautet:

> „Les deux Puissances contractantes accordent à leurs sujets respectifs, dans tous les pays de leur domination où la navigation et le commerce sont permis, les droits, franchises et exemptions, dont y jouissent les nations Européennes les plus favorisées".

In diesem Artikel findet sich die typische Klausel des Utrechter Traktats von 1713 wieder, deren Begriff in dieser Schrift Meistbegünstigung schlechtweg genannt wurde.

Neben der Meistbegünstigung findet sich nun im Vertrage von 1787 mit Frankreich eine Vorschrift, die den Warenverkehr zwischen den beiden Ländern angeht. Es heißt im Artikel X dieses Vertrages:

> „Les sujets des hautes Parties Contractantes payeront pour leurs marchandises, les douanes et autres droits fixés par les tarifs actuellement en force, ou qui existeront à l'avenir dans les Etats respectifs".

Aus dieser Bestimmung ergibt sich, daß für die Waren der beiden kontrahierenden Parteien bei der gegenseitigen Einfuhr die Sätze des Generaltarifs zur Anwendung kommen sollten. Es ist aber in dem Artikel keine Rede davon, daß diese Behandlung das Recht einer am meisten begünstigten Nation sein sollte, noch enthält der Artikel ein Versprechen, nach dem zukünftige, an dritte Staaten etwa zu gewährende Détaxis auch dem Vertragsgegner in irgend einer Weise zufallen sollten. Aus diesem Grunde erscheint es unverständlich, wie Glier a.a.O. pag. 93 annehmen kann:

> „Die Waren der meistbegünstigten Nation hatten also laut dieser Bestimmungen bei der Einfuhr nach Rußland für 's erste nur den Anspruch auf den Generaltarif".

Im Artikel X des genannten Vertrages von 1787 ist weder von den Rechten einer am meisten begünstigten Nation noch von einer Meistbegünstigungsklausel die Rede, und darum kann Glier nicht gefolgt werden, wenn er den Anspruch auf die jeweiligen Sätze des Generaltarifs als einen Anspruch der am meisten begünstigten Nation darstellt. Rußland schloß im gleichen Jahre Handelsverträge mit den Beiden Sizilien und mit Portugal ab, die dieselben Bestimmungen des Artikels X enthielten. Der Anspruch aller dieser Staaten auf den russischen Generaltarif war kein Anspruch meistbegünstigter Nationen, sondern lediglich ein Anspruch aus den ausdrücklichen Vorschriften der jeweiligen Verträge.

Wie groß die Abneigung Rußlands gegen die Meistbegünstigung im Warenverkehr war, geht aus einem Vertrage hervor, der im Jahre 1825, also zu einer Zeit wo man in Rußland schon begonnen hatte einzelne Einfuhrverbote aufzuheben und die Prohibitivzölle hier und da etwas zu ermäßigen, zwischen Rußland

und Preußen abgeschlossen wurde und dessen Artikel IX eine Bestimmung enthielt, die die Meistbegünstigung für Zollkonzessionen in jeder Form ausdrücklich ausschloß. Es heißt in diesem Artikel:

> Art. IX „Die Einfuhr aller Handelsgegenstände aus den Staaten der beiden hohen kontrahierenden Mächte wird nach den allgemeinen Bestimmungen der jedesmaligen, während der Dauer des gegenwärtigen Vertrages in den respektiven Staaten bestehenden Abgabenerhebungsrolle behandelt werden. Was dagegen in besonderen, bereits geschlossenen oder noch zu schließenden Verträgen von der einen oder der anderen Seite einer dritten Macht zugestanden werden dürfte, kann aus diesem Grunde nicht in Anspruch genommen werden".

Sieben Jahre später, im Dezember des Jahres 1832 kam zwischen Rußland und der Union ein Vertrag zustande, dessen Artikel VI. und XI. den Gegenstand wichtiger Erörterungen in dem Glier'schen Werke bilden. Der Vollständigkeit halber soll hier zunächst der Originaltext der beiden fraglichen Vorschriften angegeben werden:

> Art. VI „No higher or other duties shall be imposed on the importation into the United States of any article the produce or manufacture of Russia, and no higher or other duties shall be imposed on the importation into the Empire of Russia of any article the produce or manufacture of the United States, than are or shall be payable on the like article being the produce or manufacture of any other foreign country. Nor shall any prohibition be imposed on the importation or exportation of any article the produce or manufacture of the

United States or of Russia, to or from the ports of the United States, or to or from the ports of the Russian Empire, which shall not equally extend to all other nations."
Art. XI. „If either party shall hereafter grant to any other nation any particular favor in navigation or commerce, it shall immediately become common to the other party, freely, where it is freely granted to such other nation, or on yielding the same compensation, when the grant is conditional".

Durch eine amtliche Erklärung der Washingtoner Regierung erfuhren diese beiden Artikel eine Deutung, nach der Artikel VI des Vertrages pro praeterito die unbedingte Meistbegünstigung festlegen sollte, während gem. Artikel XI pro futuro die bedingte Meistbegünstigung beabsichtigt war. Mit vollem Recht stellt Glier a.a.O. pag. 95 fest, daß Rußland, wenn die Deutung dieses Vertrages durch die amerikanische Regierung als richtig angenommen wird, innerhalb sieben Jahren seine Ansicht bezüglich der Meistbegünstigung im Warenverkehr völlig gewechselt hätte. Im Jahre 1825 läßt der Vertrag mit Preußen deutlich den Grundsatz erkennen, daß Rußland bezüglich der Zollminderung k e i n e Meistbegünstigung gelten lassen wollte. Im Jahre 1832 spricht Rußland pro futuro im Vertrag mit der Union dieser die bedingte Meistbegünstigung zu und darüber hinaus noch pro praeterito die unbedingte Meistbegünstigung. Glier will a.a.O. an eine derartige Schwenkung in der russischen Handelsvertragspolitik nicht glauben und bezweifelt deshalb die Richtigkeit der Deutung der Washingtoner Regierung. Er vertritt die Ansicht, daß in den Abmachungen des Artikels VI des Vertrages von 1832 keine Meistbegünstigung bezüglich der Minderung der Zölle entdeckt werden kann, sondern daß man in diesem Artikel nur eine Vereinbarung habe treffen wollen, nach der in den beider-

seitigen allgemeinen Tarifen keine generelle Differenzierung zuungunsten der beiderseitigen Einfuhr stattfinden dürfe.[1)]

Zum Beweis seiner Ansicht unterzieht Glier den Artikel VII des Vertrages zwischen Rußland und Frankreich vom 16. September 1846 und den Artikel VII. des Vertrages zwischen Rußland und Belgien vom 14. Februar 1850 einer aufmerksamen sinnvollen Betrachtung. Artikel VII des Vertrages von 1846 lautet:

> Art. VII. „Auf die Einfuhr irgend einer Ware, das Erzeugnis des Bodens oder des Gewerbefleißes des russischen Reiches, in die Staaten Seiner Majestät des Königs der Franzosen sollen keine anderen oder höheren Abgaben, und auf die Einfuhr irgend einer Ware, das Erzeugnis des Bodens oder des Gewerbefleißes der Staaten Seiner Majestät des Königs der Franzosen in die Staaten Seiner Majestät des Kaisers aller Reußen sollem keine anderen oder höheren Abgaben gelegt werden, als diejenigen, mit welchen ähnliche Artikel, das Erzeugnis des Bodens oder des Gewerbefleißes, irgend eines anderen fremden Landes betroffen sind oder sein werden".
>
> Artikel VII. des Vertrages von 1850 lautet:
> Artikel VII. „Es werden auf alle Boden- und Gewerbeerzeugnisse des russischen Reiches bei deren Einfuhr in das Königreich Belgien keine anderen oder höheren Zölle gelegt werden, und es werden auf alle Boden- und Gewerbeerzeugnisse des Köngireichs Belgien keine anderen oder höheren Zölle bei der Einfuhr in das russische Reich gelegt werden als diejenigen, welche jet: oder künftig von ähnlichen Boden- und Gewerbeerzeugnissen jedes anderen fremden Landes erhoben werden",

1) Siehe Glier a.a.O. pag. 97.

In kurzen Worten gesagt, schreibt Glier diesen beiden Artikeln folgende Bedeutung zu:

Die Zölle, die auf die Wareneinfuhr „aus jedem anderen fremden Lande" - ohne weiteren Zusatz zu entrichten sind - bedeuteten n i c h t die Sätze eines e r m ä ß i g t e n K o n v e n t i o n a l t a r i f s, sondern vielmehr die Sätze des G e n e r a l t a r i f s, die allgemein für den Warenverkehr mit „jedem Lande" galten.

Dies würde bedeuten, daß die Artikel VII dieser beiden Verträge identisch wären mit dem Artikel X des russisch-französischen Vertrages von 1787, d.h., daß sie den kontrahierenden Parteien einen vertraglichen Anspruch auf die Sätze des Generaltarifs sichern sollten, aber keinen Meistbegünstigungsanspruch auf Zollminderungen. Glier begründet diese Behauptung u.a. damit, daß in den fraglichen Artikeln der Verträge von 1846 und 1850 mit der Redewendung: „tout autre pays étranger" nicht meistbegünstigte Länder gemeint sein können, da sonst das ausdrücklich hervorgehoben worden wäre, wie es im Artikel IV des französisch-russischen Vertrages vom Jahre 1857 ganz deutlich zum Ausdruck gebracht wurde, in dem es heißt:
„Les produits du sol et de l'industrie des états de sa majesté l'impereur de toutes les Russies jouiront, à leur importation dans les colonies francaises[1], de tous les avantages et faveurs qui sont actuellement ou seront par la suite accordés aux produits similaires d e t o u t e a u t r e n a t i o n e u r o p é e n e l a p l u s f a v o r i s é e."

---

1) Bezüglich der Kolonien wurde auch schon vor 1860 im Warenverkehr die unbedingte Meistbegünstigung vereinbart.

Glier folgert nun aus seiner Interpretation der Artikel VII der beiden Verträge von 1846 und 1850, daß Rußland im Arikel VI des Vertrages von 1832 mit der Union gleichfalls keinen Meistbegünstigungsanspruch pro praeterito festsetzen wollte, sondern lediglich den Anspruch auf die Sätze des geltenden Generaltarifs festzulegen gedachte, d.h. daß im Vertrage von 1832 mit Amerika keine derartige Schwenkung der russischen Handelsvertragspolitik gesehen werden kann, wie sie nach der Deutung des Vertrages von 1832 seitens der amerikanischen Regierung notwendig vorliegen müßte. Eine Wandlung der russischen Ansicht zugunsten der Meistbegünstigung läßt sich nur in soweit konstatieren, als Rußland im Vertrag mit der Union im Jahre 1832 zum ersten Mal im Warenverkehr pro futuro die Reziproke Meistbegünstigungsklausel vereinbarte.

Man wird sich diesen scharfsinnigen Ausführungen Gliers nicht entziehen können. Im folgenden soll die Glier'sche Ansicht übernommen werden. Als Ergebnis der Betrachtungen über die russische Handelsvertragspolitik bis zum Jahre 1860 läßt sich dann zusammenfassen:

In den Artikeln nachfolgender Verträge:

Art. X	d.Vertrages	mit	Frankreich	von	1787.
" VI	"	"	der Union	"	1832
" XI	"	"	den Niederl.	"	1846
" VII	"	"	Frankreich	"	1846
" VII	"	"	Belgien	"	1850/5
" VI	"	"	Griechenland	"	1850.

und im ersten Abschnitt des Artikels X des Vertrages mit Portugal von 1851 sind Vereinbarungen zu sehen, nach denen sich die kontrahierenden Parteien die Anwendung des Generaltarifs zusicherten. Ein Meistbegünstigungsanspruch brachten diese Vorschriften nich

Dagegen findet sich die reziproke Meistbegünstigungsklausel pro futuro im:

Art.XI	d. Vertrages	mit der Union	von	1832.
2. Abschnitt des				
Art.XI	d. Vertrages	" den Niederl.	"	1846
" X	" "	" Frankreich	"	1846
" VIII	" "	" Belgien	"	1850/58
" VII	" "	" Griechenland	"	1850
Art. X	d.Vertrages	mit Portugal	"	1851
" XII	" "	" Österreich	"	1860.

In allen diesen Vorschriften versprachen sich die kontrahierenden Parteien ihre Handelsbeziehungen in der Zukunft wie folgt zu regeln: Sollten in der Folge Détaxis vom Generaltarif zugunsten einer dritten Nation vorgenommen werden, so hatte der Gegenkontrahent unter Anbietung gleichwertiger Leistungen ein sofortiges Anrecht auf dieselben.

Die Betrachtungen der russischen Handelsvertragspolitik bis 1860 abschließend sei hier noch auf einen Irrtum hingewiesen, der Glier auf pag. 103 seines Werkes unterlaufen ist. Es handelt sich um einen Vertrag Rußlands mit Groß-Britannien vom 12. Januar 1859. Glier glaubt, daß dieser Vertrag von besonderer Wichtigkeit ist, weil er aus dem Rahmen der sonstigen Verträge Rußlands herausfällt, indem er die unbedingte Meistbegünstigung festlegt, und so Material für interessante Vergleiche bietet. In dieser Hinsicht kann Glier nicht zugestimmt werden. Der Vertrag könnte nur dann von dieser besonderen Wichtigkeit sein, die Glier ihm beimessen will, wenn er die unbedingte Meistbegünstigung im Warenverkehr stipulierte. Dann allerdings wäre er ein Novum, nicht nur in der russischen Handelsvertragspolitik, sondern überhaupt in der Geschichte der Meistbegünstigungsklausel. Der Cobden-Vertrag von 1860 würde

dann nichts Neues mehr bringen, sondern lediglich eine Wiederholung des Vertrages von 1859 zwischen Rußland und Groß-Britannien sein. Das ist aber keineswegs der Fall. Art. X des fraglichen Vertrages lautet:

> „Ihre brttische Majestät verspricht, daß in allem, was den Handel und die Schiffahrt angeht, die Untertanen S.M. des Kaisers aller Reußen in den Brittischen Staaten und Besitzungen alle Privilegien, Begünstigungen und Immunitäten genießen sollen, die gegenwärtig oder künftig Ihre Brittische Majestät den Untertanen oder Bürgern irgend einer anderen Macht gewähren; und S.M. der Kaiser aller Reußen, von dem Wunsche beseelt, die Handelsbeziehungen der beiden Länder zu begünstigen und auszusehnen, verspricht, seinerseits, daß alle Privilegien, alle Begünstigungen oder Immunitäten irgend einer Art, welche Seine Kaiserliche Majestät gegenwärtig oder künftighin etwa hinsichtlich des Handels und der Schiffahrt den Untertanen oder Bürgern irgend eines anderen Staates gewährt, auf die Untertanen Ihrer Brittischen Majestät ausgedehnt werden sollen"., '

Aus dem Text dieses Artikels geht deutlich hervor, daß es sich hier um eine Bestimmung handelt, die den handelspolitischen Teil des Fremdenrechts angeht und der dementsprechend nichts anderes besagt, als Artikel IV des Vertrages mit Frankreich von 1787. Auch Artikel X des Vertrages von 1859 ist nichts anderes als eine Wiederholung jener Klausel, wie sie schon im Utrechter Traktat von 1713 zu finden war und deren Begriff in dieser Schrift bisher mit Meistbegünstigung schlecht

hin bezeichnet wurde. -

Nach dem Cobden-Vertrag von 1860, der, wie schon gezeigt wurde, zum ersten Mal die volle Meistbegünstigung als typische Klausel des Warenverkehrs brachte, wurde die Reziproke Meistbegünstigungsklausel in Europa seltener. Jedoch verschwand sie nie vollkommen[1]. Von allen europäischen Staaten war es besonders Rußland, das noch längere Zeit an der Reziproken Meistbegünstigungsklausel festhielt. Sie wurde im Vertrage mit Italien vom 16. September 1863 stipuliert, dessen Artikel XXII[2]. also lautet:

> Art. XXII. „In allem, was den Handel und die Schiffahrt betrifft, versprechen die beiden hohen vertragenden Teile einander wechselseitig, keinem Staat ein Vorrecht, eine Begünstigung oder Befreiung zuzugestehen, die nicht gleichfalls und augenblicklich auf ihre beiderseitigen Untertanen ausgedehnt wird, und zwar ohne Gegenleistung, wenn das Zugeständnis zugunsten des anderen Staates ein freiwilliges ist, oder vermittelst der nämlichen Gegenleistung oder eines in gemeinsamer Übereinstimmung festgesetzten Äquivalentes, wenn jenes Zugeständnis ein bedingtes gewesen ist".

Ebenso wurde die Reziproke Meistbegünstigungsklausel im Vertrage mit der Schweiz vom 14. Dezember 1872 vereinbart. Im Artikel VII. dieses Vertrages heißt es:

> Art, VII. „In allen Beziehungen des Handels der Niederlassung und des Betriebes industrieller Gewerbe verpflichten sich die hohen vertragenden Teile gegenseitig, keine Privilegien, keine

---

1) Auch andere europäische Staaten bedienten sich noch der Reziproken Meistbegünstigungsklausel, z.B. im Artikel VI des Vertrages zwischen Griechenland und Spanien vom Jahre 1875.

2) Im Artikel VIII dieses Vertrages garantierten sich die Kontrahenten wiederum die Anwendung des jeweiligen Generaltarifs.

Vergünstigungen oder Befreiungen einem anderen Staate zu bewilligen, die nicht ebenso und sofort auf ihre respektiven Untertanen und Angehörigen ausgedehnt wurden, und zwar ohne Gegenleistung, wenn die Konzession zugunsten des anderen Staates ohne Gegenleistung erfolgt; und wenn die Konzession eine bedingte ist, gegen die gleiche Vergütung oder ein mit gegenseitiger Übereinstimmung festgesetztes Äquivalent".

In den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts fing Rußland an, jene maßlose Zollpolitik zu führen, die schließlich den hochschutzzöllnerischen Tarif des Finanzministers Herrn von W y s c h n e g r a d s k i von 1891 entstehen ließ. Man fing im Jahre 1878 damit an, die Zölle in Gold zu erheben, was eine Erhöhung von 30 bis 40 % bedeutete. In raschen Abständen folgten Zollerhöhungen. Ganz neue Zölle auf Kohle, Rohstoffe und Produktionsmittel wurden eingeführt. Es erfolgte die Beseitigung der zollfreien Einfuhr für Maschinen. In fast jedem Jahre wurden diese neuartigen Zölle von neuem erhöht. Um den Baumwollanbau in Rußisch-Mittelasien zu schützen, belegte man die rohe Baumwolle mit einem Zoll. Diesem Zoll entsprachen hohe Zölle auf Garne und Gewebe. Die russische Handelspolitik jener Jahre wurde von dem Gedanken beherrscht, sämtliche Industriezweige des Landes soviel wie möglich zu schützen. Den Höhepunkt dieser Politik bildete der Zolltarif von 1891, der alles übertraf, was sonst in Europa an Schutzzöllnerei geleistet worden war. Wenn man bedenkt, daß der Zoll für Gießereiroheisen 105 % des Wertes betrug und für Walzdraht ein Zoll von 170 % - 350 % erhoben wurde, so kann man wohl sagen, daß diese Tarifsätze geradezu einem Einfuhrverbot gleichkamen[1].

---

1) Ebenso Esslen a.a.O. pag. 284.

Während dieser Zeit wurden Handelsverträge kaum
bgeschlossen. Für eine derartige Handelspolitk konn-
e die volle Meistbegünstigung kein brauchbares Mit-
el sein. Sie ist auch nie von Rußland irgendeinem
taate gewährt worden. Andererseits war es aber na-
ürlich, daß das Ausland sich eine derartig Handels-
olitik auf die Dauer der Zeit nicht gefallen lassen
onnte noch wollte, und so war die notwendige Folge
es Tarifes von 1891 der Zollkrieg mit Deutschland
on 1893-1894.

Bevor die Entwicklung der Handels- und Handels-
ertragspolitik Rußlands weiter verfolgt werden soll,
uß als Ergebnis der bisherigen Betrachtungen hier
estgehalten werden:

1. Anders als die Vereinigten Staaten von Nord-Amerika lehnte es Rußland bis 1832 grundsätzlich ab, den Gedanken der Meistbegünstigung in irgend einer Form auf den Warenverkehr auszudehnen. Das Anwendungsgebiet der Meistbegünstigungsklausel blieb der handelspolitische Teil des Fremdenrechts und das Flaggenrecht. Hier erscheint die Klausel an keine Gegenleistung gebunden und unbeschränkt wie im Utrechter Traktat von 1713. Diese Meistbegünstigung schlechtweg behauptete sich in Rußland bis 1859.
2. Seit dem Jahre 1832 verfolgte Rußland k o n s e q u e n t eine Vertragspolitik, die bis zum Jahre 1893 beibehalten wurde. Diese Politik wird durch die Grundsätze gekennzeichnet:
   a) Zur Zeit des Vertragsabschlußes war Rußland willens, dem Vertragsgegner gegen das gleiche Versprechen die Anwendung der jeweiligen Sätze des rußischen Generaltarifs zu garantieren.
   b) Für die Zukunft der wechselseitigen Handelsbeziehungen erklärte sich Rußland bereit, dem Vertragsgegner bei voller Gegenseitigkeit das Versprechen zu geben, Détaxis vom Generaltarif, zugunsten einer dritten Nation vorgenommen, g e g e n e i n e g l e i c h w e r-

t i g e G e g e n l e i s t u n g auch auf ihn auszudehnen. Dies bedeutet, daß Rußland, dem Beispiel Amerikas folgend, pro futuro die Reziproke Meistbegünstigungsklausel ausnahmslos vereinbarte.

3. Bis 1893 ist in den rußischen Handelsverträgen, ebenso wie in den amerikanischen, die volle Meistbegünstigung n i c h t auffindbar.

Bald nach dem Beginn des Zollkrieges mit Deutschland begann Rußland im Jahre 1893 seine Absperrungspolitik dadurch etwas zu mildern, als es sich anschickte, Handelsverträge mit fremden Staaten abzuschließen. Es wäre jedoch unrichtig zu glauben, daß Rußland zu diesem Wechsel seiner Handelspolitik allein durch den erwähnten Zollkrieg beeinflußt wurde. Vielmehr kamen wichtige politische Ereignisse dazu, die eine Wendung der rußischen Handelspolitik notwendig machten. Der erste Handelsvertrag, den Rußland mit einer anderen europäischen Macht einging, war ein Handelsvertrag mit Frankreich im Jahre 1893. Auch hier müssen wieder zur Entstehung dieses Vertrages und derer, die ihm folgten, geschichtliche Betrachtungen zum besseren Verständnis herangezogen werden.

Am 18. März 1890 hatte Fürst Bismarck, der greise Kanzler des Deutschen Reiches, der alle Staatsmänner seiner und der folgenden Zeit an politischer Größe und Erfolgen weit überragte, seinen jungen Kaiser um die Entlassung aus seinen Ämtern gebeten. Am 20. März 1890 war ihm diese Bitte von Kaiser Wilhelm II. gewährt worden. Damit hielt der „neue Kurs" in Deutschland seinen Einzug. Er begann seine Tätigkeit damit, daß er den Rückversicherungsvertrag mit Rußland, jenes geheime Neutralitätsversprechen Rußlands und Deutschlands für den Fall eines französischen Angriffes auf Deutschland und eines österreichischen auf Rußland, nicht erneuerte. Die Größe dieser Politik Bismarcks bestand darin, daß Rußland von einem Bunde mit Frankreich fernhalten wurde. Die Folge der Nichterneuerung des Rückversicherungsvertrages war der Abschluß des französich-

rußischen Zweibundes, der 1891 beim Besuch der französischen Flotte in Kronstadt eingeleitet, 1892 durch eine Militärkonvention weitergeführt und 1894 durch einen förmlichen Vertrag vollendet wurde. Diese politische Annäherung beider Staaten führte auch zu einer wirtschaftlichen Verständigung, die durch den Handelsvertrag Frankreichs mit Rußland von 1893 herbeigeführt wurde. In diesem Vertrage gestand Rußland Frankreich gewisse Zollbindungen zu. Daneben wurde die volle Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages vereinbart. Es entstand ein rußischer Konventionaltarif, dessen Sätze um 15 - 30 % geringer waren als die Sätze des Generaltarifs[1].

Für die Entstehung dieses Vertrages lassen sich weder auf Seiten Rußlands noch auf Seiten Frankreichs Gründe handelspolitischer Art finden. Entstanden in einem Jahre, in dem ca. 40 Handelsverträge in der Welt gekündigt wurden, ist dieser Vertrag eine Erscheinung, die in einem scharfen Gegensatz zu den handelspolitischen Anschauungen beider Staaten, die ihn abschlossen, steht. Für Rußland bedeutete er eine Schwenkung in der Handelsvertragspolitik von der bedingten (reziproken) Meistbegünstigung zur unbedingten (vollen) Meistbegünstigung, die hier zum ersten Male in einem rußischen Vertrage auf die Zölle ausgedehnt erscheint. Frankreich hatte sich, wenn man sich dessen erinnern will, gerade von der Handelsvertragspolitik abgewandt und war zur autonomen Handelspolitik übergegangen, einer Politik, die vertraglichen Bindungen und der Meistbegünstigung grundsätzlich abgeneigt war. Eine Erklärung dafür, daß es zu diesem Vertrage überhaupt kommen

---

1) Der Konventionaltarif wurde Minimaltarif genannt, der Generaltarif Maximaltarif. Man folgte mit dieser Bezeichnung dem Beispiel Frankreichs. Tatsächlich erscheint es bedenklich von dem rußischen Minimaltarif als einem Konventionaltarif zu sprechen. Es handelt sich um einen Tarif, der entstanden war durch eine vertragliche Einigung Frankreichs mit Rußlands, und der dann aber als autonomer Tarif

konnte, ist n u r in der p o l i t i s c h e n Annäherung beider Staaten zu finden.

Dieser Handelsvertrag mit Frankreich im Jahre 1893 blieb für die rußische Handelsvertragspolitik nicht ohne Folgen. Für Deutschland war er ein Zeichen, daß Rußland Entgegenkommen zeigen konnte, wenn es wollte. Der Zollkrieg zwischen Deutschland und Rußland war zunächst eine notwendige Folge der maßlosen rußischen Zollpolitik. Darüber hinaus mußte aber Deutschland mit allen verfügbaren Mitteln zum mindesten eine Gleichstellung mit Frankreich von Rußland verlangen. Da Rußland sich wenig bereitwillig zeigte, den Deutschen Wünschen entgegenzukommen, kam es zum Zollkriege von 1893 - 1894, der auf beiden Seiten mit großer Erbitterung geführt wurde. Die Verhandlungen, die gegen Ende des Jahres 1890 (im Dezember) und im Jahre 1891 zwischen Rußland und Deutschland geführt wurden, die aber zu keinem Erfolge kamen, geben ein interessantes Charakterbild rußischer Handelspolitik. In den Diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes 1871 - 1914, 7. Band:Die Anfänge des Neuen Kurses, werden diese Verhandlungen ausführlich geschildert. Im folgenden sollen die wichtigsten Stellen aus den Akten hier wiedergegeben werd

Nr. 1626.

Aufzeichnung des Staatssekretärs des Auswärtigen Amte

Freiherrn von M a r s c h a l l.

Berlin, den 3. Dezember 1890.

Bei dem heutigen Diplomatenempfang kam Graf Schu walow auf eine jüngst nach dem Diner des Herrn Reichskanzlers zwischen uns gepflogenen private Unterredung über die handelspolitischen Beziehungen zwischen Deutland und Rußland zurück und äußerte dabei folgendes:

---

zur Anwendung kam, zuerst nur für franz. Waren getend, später aber ausgedehnt auf die Waren aller Vertragsländer, mit denen in den nächsten Jahren Verträge abgeschlossen wurden.

Er glaube, daß in Deutschland Herr von Wyschnegradski mit Unrecht als ein handelspolitischer Gegner Deutschlands angesehen werde, der absichtlich auf dessen Schädigung in wirtschaftlicher Hinsicht hinarbeite; vielmehr könne er persönlich mit Bestimmtheit versichern, daß Herr von Wyschnegradski die besten Intentionen gegen uns habe und einen handelspolitischen modus vivendi zwischen uns lebhaft wünsche. Was ihn - den Grafen Schuwalow - betreffe, so sei mir wohl bekannt, daß er stets die Ansicht vertreten habe, daß die guten Beziehungen zwischen beiden Ländern Hand in Hand mit einem besseren handelspolitischen Verhältnisse gehen müßten. Diese Anschauung werde von seiner Regierung geteilt; er könne mir streng vertraulich mitteilen, daß er nach unserer jüngsten Unterredung, zu der er eine Instruktion nicht gehabt, an seine Regierung telegraphiert und von dort die Ermächtigung erhalten habe, mit mir vertraulich in diesem Sinne zu reden.... Ich hätte neulich ihm gesagt, daß wir Rußland gegenüber stets in der Defensive gewesen seien und der Verteidiger, der dem Angreifer Propositionen mache, in den Verdacht gerate, kapitulieren zu wollen; mit Rücksicht darauf wolle er selbst die Initiative ergreifen und mir ganz offen sagen, welche Wünsche Rußland habe; sie bezögen sich auf Erleichterung der Einfuhr für Getreide, Holz und Petrosine. Ich möge meinerseits ihn wissen lassen, welche Forderungen man bei uns an Rußland stelle; bezüglich der Industriezölle werde nur das Eisen Schwierigkeiten machen, da in dieser Beziehung den Fabrikanten bestimmte Versprechungen für längere Zeit gemacht seien. - ....

M a r s c h a l l .

Nr. 1627.

Der Botschafter in Petersburg von Schweinitz an den Reichkanzler von Caprivi.

Nr. 44.
Geheim

St.Petersburg, den 20. Februar 1891.

In ganz vertraulicher Unterredung drückte Herr von Giers den Wunsch aus, mit mir nicht als Minister mit dem deutschen Botschafter, sondern als alter Freund mit dem General Schweinitz über eine Angelegenheit sprechen zu dürfen, welche ihm am Herzen liege....

Auf den Wunsch des Herrn von Giers, meine amtliche Eigenschaft beiseite zu lassen und freundschaftlich über die uns beiden gleich wünschenswerte wirtschaftliche Annäherung Deutschlands und Rußlands zu sprechen, ging ich bereitwillig ein; „aber", so sagte ich „Sie setzen bei mir eine gewisse Naivität voraus, wenn Sie erwarten, ich solle glauben, daß wir, so lange als Sie bei Ihrem jetzigen System bleiben, irgend etwas Nennenswertes von Ihnen erreichen werden".

„Zunächst", so fuhr ich fort, „möchte ich wissen, welche Aufträge Sie dem Grafen Schuwalow erteilt haben"

„Meine Instruktionen an den Botschafter", sagte der Herr Minister, „beruhen auf einem Briefe, welchen Herr Wyschnegradski, ich glaube im Monat Oktober v. Js. an mich gerichtet hat; ich werde dieses Schreiben, welches ich nicht zur Hand habe, heraussuchen und Ihnen gelegentlich dessen Inhalt mitteilen".

Dies geschah bei unserer nächsten Begegnung; Herr von Giers las mir den in rußischer Sprache geschriebenen Brief des Finanzministers auszugsweise vor; ich entnahm daraus, daß Herr von Wyschnegradski bestrebt ist, Erleichterungen des nachbarlichen Verkehrs zu erlangen und zu gewähren, daß er zu diesem Zwecke in Erfahrung bringen möchte, ob wir geneigt sind, die Zölle auf Getreide, Holz und Petroleum und auf noch einige minder wichtige Artikel zu ermäßigen, und welche Gegenleistungen wir beanspruchen würden; zu solchen erklärt er sich bereit, „insofern sie die russische Industrie nicht

chädigen". Der Finanzminister spricht die Vermutung
us, daß hierbei Metalle den ersten Platz einnehmen
ürden; der Schwerpunkt seiner Ausführungen liegt
n dem Postulate der Zollermäßigung für Getreide,
olz und Naphta.

Das Gespräch in der freundschaftlichen Weise,
n welcher es begonnen hatte, fortsetzend, sagte ich,
aß der Wunsch der rußischen Regierung, die Verkehrs-
emmnisse zu vermindern, bei uns gewiß Entgegenkom-
en finden würde; daß es mir auch ganz natürlich schei-
e, wenn Herr von Wyschnegradski dringend wünsche den
ußischen Grundbesitzern leichteren Absatz für ihr Ge-
reide zu schaffen, da sie ohnehin unter dem hohen
urs, der ihm zu verdanken ist, zu leiden haben und
hm darum nicht freundlich gesinnt seien. Aber, so
uhr ich fort, die Großindustriellen und die reichen
oskauer Schutzzöllner werde sich der Herr Finanzmi-
ister auch nicht verfeinden wollen; wie stark die-
e sind, wisse ich aus langer Erfahrung; vor 25 Jah-
en, als hier noch eine starke Ökonomistenpartei (ge-
äßigte Freihändler) bestand, wäre ich Zeuge gewesen,
ie ein preußischer Delegierter, Herr Kellerholm, ein
ahr hier zugebracht habe, um Verhandlungen über Zoll-
rleichterungen zu führen, welche, als sie dem Ziel
ahe zu sein schienen, abgebrochen wurden; vor zwölf
der dreizehn Jahren habe die Mission des Herrn Hit-
igrath das gleiche Schicksal gehabt, ebenso wie ei-
e Sendung des sehr gut intentionierten Herrn von
hörner nach Berlin. „Hier auf dieser selben Stelle",
agte ich, „habe ich Ihnen im Auftrage des Fürsten
ismarck, welcher damals wegen der Lasker-Feier mit
em amerikanischen Gesandten Mr. Sargent einen Kon-
likt hatte, große Erleichterungen der Petroleum-
infuhr angeboten gegen sehr geringe Gegenleistungen
d dann sogar ohne jede solche, und nach Beratung
t den Herren Abasa, Bunge und Baranow haben Sie
eses Anerbieten zurückgewiesen, weil jene Herren
irchteten, daß wir später mit Forderungen kommen
rden; Sie werden es also erklärlich finden, daß

ich mich den Ansichten des Herrn Wyschnegradski gegenüber skeptisch verhalte, bis er deutlich gesagt haben wird, was er geben will". ...

(gez.) v. S c h w e i n i t z.

Nr. 1628.

Aufzeichnung des Reichskanzlers v o n C a p r i v i

Eigenhändig.

Berlin, den 4. April 1891.

Der rußische Botschafter war eben bei mir und sagte, er würde in kurzer Zeit zu seiner Freude in der Lage sein, uns einige Vorschläge zu machen, von denen er hoffe, daß sie die kommerziellen Beziehungen beider Länder erleichtern würden. ....

v. C a p r i v i.

Nr. 1629.

Aufzeichnung des Staatssekretärs des Auswärtigen

Amtes Freiherrn v o n M a r s c h a l l.

Eigenhändig.

Berlin, den 14. April 1891.

Der rußische Botschafter kam beim heutigen Empfangstag auf unsere früheren Unterredungen wegen einer kommerziellen Annäherung zwischen Deutschland und Rußland zurück und teilte mir unter Hervorhebung der Notwendigkeit, die Sache vorläufig streng geheim zu halten, folgendes mit:

Herr Wyschnegradski stellte folgendes Raisonnement an: von der rußischen Gesamteinfuhr in Deutschland betrage die Getreideeinfuhr ca. ein Drittel; lasse man diese letztere außer Betracht, so hielten

ch die restierenden zwei Drittel der deutschen
nfuhr in Rußland etwa die Wagschale; daß die deut-
he Einfuhr in Rußland in den letzten Jahren gegen
üher erheblich zurückgegangen sei, rühre vornehm-
ch daher, daß durch den Kampf, welchen Fürst Bis-
rck gegen die rußischen Finanzen geführt habe, der
oelkurs zum Sinken gebracht worden sei - seitdem
tzterer sich wieder in steigender Richtung bewege,
hme auch die deutsche Einfuhr in Rußland wieder
- -

Wenn nun Deutschland geneigt sein würde, Ruß-
nd bezüglich der Einfuhr in Getreide und von Holz
Österreich-Ungarn gleich zu behandeln, auch be-
glich der Kerosine eine Zollermäßigung eintreten
lassen, so werde Rußland seinerseits bereit sein,
genkonzessionen bezüglich seines Zolltarifs zu ma-
en. Nach Rücksprache, die er - Graf Schuwalow - mit
rschiedenen Sachverständigen, auch Herrn von Ber-
osch, genommen, bezögen sich die deutschen Wünsche
etwa sechs bis sieben Positionen - darunter land-
rtschaftliche Maschinen. - Eine Stabilisierung der
ischen Zölle hinsichtlich dieser Punkte werde vor-
sichtlich keine Schwierigkeit machen und damit,
n auch zunächst in beschränktem Umfange, die Ba-
für eine Annäherung zu gewinnen sein. - ...

Graf Schuwalow frug mich schließlich, ob (ich)
ht in der Lage sein würde, ihm die Positionen des
ischen Zolltarifs zu bezeichnen bezüglich deren
eine Ermäßigung der Zollsätze wünschten ? Ich
iderte ihm, daß ich, nachdem Herr von Wyschne-
dski seine Desiderien formuliert habe, auch kei-
Anstand nehmen werde, ihm bei einer demnächsti-
Unterredung meine persönliche Anschauung über
voraussichtlich von Deutschland zu begehrenden
enkonzessionen mitzuteilen, immer unter der Vor-
setzung, daß meine bezüglichen Äußerungen gerade
unverbindlich sein würden, wie diejenigen des
ischen Finanzminister.

M a r s c h a l l .

Nr. 1630.

Aufzeichnung des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes Freihernn v o n M a r s c h a l l.

Berlin, den 21. April 1891.

Bei dem heutigen Diplomatenempfange habe ich dem Grafen Schuwalow mit Bezug auf seine handelspolitischen Eröffnungen folgendes mitgeteilt:

Wir seien, wie dem Herrn Botschafter bekannt, stets von dem Wunsche geleitet, die guten Beziehungen, welche zwischen unseren beiden Ländern bestänen, zu erhalten und zu pflegen; wie auf politischem Gebiete keine erhebliche Divergenz in den Interessen Rußlands und Deutschlands bestehe, so lägen auch auf kommerziellem Gebiete die Verhältnisse keineswegs so, daß eine Verständigung über einzelne Punkte als ausgeschlossen zu betrachten sei. Die Anschauung, daß man politisch in Freundschaft leben und sich gleichzeitig handelspolitisch bekriegen könne, vermöchte ich nicht zu teilen; zum mindesten würden in unserer Zeit, da die materiellen Interessen so sehr im Vordergrunde ständen, die guten politischen Beziehungen eine weitere Garantie der Stetigkeit erhalten, wenn auch auf kommerziellem Gebiete eine Verständigung eintrete. Ich hätte darum die private Mitteilung über die persönlichen Ansichten des Herrn von Wyschnegradski einer sorgfältigen Prüfung unterzogen und wolle dem Herrn Botschafter das Resultat derselben mit dem Vorbehalte unterbreiten, daß auch ich zur Zeit nur meine persönliche Auffassung von der Sachlage kundgeben könne.

Ich wolle mit Herrn von Wyschnegradski die russisch-deutsche Getreideeinfuhr vollständig außer acht lassen und nur den übrigen Handelsverkehr der beiden Länder ins Auge fassen. Die Auffassung, daß, wenn man von dem Getreide absehe die Einfuhr rußischer Produkte nach Deutschland und die Einfuhr dautscher Produkte

ch Rußland ungefähr balanciere, möge nach der rußi-
ien Statistik zutreffen, weil vermutlich der Durch-
ngsverkehr in den betreffenden Zahlen einbegriffen
. Lasse man den Durchgangsverkehr, an welchem
tschland doch nur ein sekundäres Interesse habe,
er Betracht, so ergebe sich, daß 1889 Rußland
h Deutschland für etwa 230 Millionen Mark, Deutsch-
d nach Rußland für etwa 160 Millionen Mark Güter
geführt habe. Die rußische Einfuhr habe daher zur
t ein surplus von ca. 70 Millionen Mark. Dabei sei
onders hervorzuheben, daß von den aus Rußland nach
tschland eingeführten Waren etwa die Hälfte zoll-
i eingehe, während die deutsch-rußische Einfuhr
chweg einem bedeutenden und in den letzten zehn
ren wiederholt gesteigerten Zoll unterliegen. Die
enwärtige Situation für Deutschland sei also: Un-
bilanz von 70 Millionen Mark, sinkende Einfuhr
h Rußland infolge der neuesten rußischen Zoller-
ungen, andererseits steigende Einfuhr von Rußland
h Deutschland.

Für die Bindung dieses für Deutschland ungünsti-
Zustandes irgend eine Konzession zu machen, sei
öglich; vielmehr sei die erste Voraussetzung ir-
d einer handelspolitischen Abmachung, daß Rußland
he Zölle soweit ermäßige, daß wenigstens unsere
htigsten Artikel wieder lohnend nach Rußland ein-
ührt werden könnten; nur unter dieser Vorausset-
g könne überhaupt von Konzessionen unsererseits
üglich des Getreides, Holz und Kerosine die Rede
n. -

Auf Anfrage des Herrn Botschafters, ob ich in
Lage sei, ihm die Artikel zu benennen, bezüglich
n wir eine Ermäßigung des Zolles wünschten, er-
rte ich, daß wir nach zweierlei Richtung Konzes-
en verlangen müßten:

Zollermäßigung verschiedener Positionen inner-
folgender Gruppen: Metallwaren, Instrumente,
hinen und Fahrzeuge, Chemikalien, Farbstoffe und

Salz, Baumwollen-, Wollen- und Seidenwaren, Hopfen, Gemüse, Zucker, Kohlen und Koks; - und hier müßten die Zollermäßigungen bezüglich einzelner Positionen weitergehen als die bloße Aufhebung des im vorigen Jahre beschlossenen Zuschlags von 20 %.

2. Aufhebung der Differenzialzölle für Roheisen, Kohle, Koks, Baumwolle. -

Auf die Bemerkung des Herrn Botschafters, daß es sich zunächst nicht um einen traité de commerce, sondern nur um ein Arrangement handeln werde als ersten Schritt zu späterer weiterer Verständigung, und daß es die Abmachung erleichtern werde, wenn zunächst nicht zu viele Gegenstände in die Verhandlung einbezogen würden, erwiderte ich, daß ich den Gedanken, zunächst nur ein „Arrangement", nicht einen förmlichen Vertrag anzustreben, gern akzeptiere und nicht auf die Zahl der Gegenstände, auf welche sich die Abmachung erstrecke, sondern darauf das entscheidende Gewicht lege, daß wir zu einem Zustande gelangten, bei dem - abgesehen von dem Getreide - die Einfuhr von Deutschland nach Rußland und diejenige von dort wieder ins Gleichgewicht gebracht wurde, welches durch die russische Zollmaßregel zu unseren Ungunsten sich verschoben habe. -

Graf Schuwalow stellte mir weitere Mitteilungen in Aussicht.

M a r s c h a l l .

Die Weiterentwicklung der deutsch-russischen Handelsbeziehungen seit diesen ersten ergebnislosen Erörterungen im Jahre 1891 wird in den Akten in einer Fußnote auf pag. 443 wie folgt geschildert:

„Auf die deutsche Bevorwortung, daß die Ausdehnung des inzwischen durch die Handelsverträge mit Österreich-Ungarn, Italien, Belgien und der Schweiz begründeten deutschen Konventionaltarifs auf Rußland nur dann in Aussicht genommen werden könne,

wenn dieses seinerseits Deutschland außer Erleichterung des Grenzverkehrs und der Zollformalitäten sowie der Beseitigung der Differenzialzölle eine erhebliche Ermäßigung des rußischen Tarifs bewillige, verlangte die rußische Regierung zunächst im Juli 1892 die Mitteilung einer detaillierten Liste derjenigen Artikel, für welche Deutschland Zollermäßigung begehre. Diese Arbeit wurde im Reichsamt des Inneren im August 1892 in Angriff genommen; doch wurde sie wesentlich dadurch erschwert, daß vor allem die deutschen Agrarier, die schon mit dem seither abgeschlossenen Handelsverträgen sehr wenig zufrieden gewesen waren, heftig gegen eine Ausdehnung der darin festgelegten Agrarzölle auf Rußland opponierten. Im Februar 1893 kam es darüber im Reichstage, dann auch im preußischen Abgeordnetenhause zu stürmischen Debatten. So konnten die deutschen Vorschläge erst im März 1893 der rußischen Regierung zugestellt werden. Sie fanden indessen auf rußischer Seite wenig Gegenliebe. Am 25. Juni 1893 führte die rußische Regierung vielmehr, nachdem sie kurz zuvor mit Frankreich eine Handelskonvention (17. Juni) abgeschlossen hatte, die diesem einige, jedoch unwesentliche Zollerleichterungen bewilligte, einen doppelten Zolltarif ein und drohte alsbald der deutschen Regierung gegen alle Waren deutschen Ursprungs mit dem Maximaltarif vorzugehen, falls Deutschland ihr nicht, fürs erste auf dem Wege eines Provisoriums, die Vergünstigungen seines Konventionaltarifs zubillige".

Die Schilderung des weiteren Verlaufes der Verdlungen, die schließlich zu einem Handelsvertrag schen Rußland und Deutschland im Jahre 1894 führten, gleichfalls die volle Meistbegünstigung enthielt, l wiederum aus den Akten des Auswärtigen Amtes, 7. d entnommen werden:

Nr. 1662.

Der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes Freiherr v o n M a r s c h a l l an den Botschafter in Petersburg v o n W e r d e r .

Telegramm.

Nr. 64. Berlin, den 22. Juli 1893.

Graf Schuwalow hat mir bereits am 11. d.Mts. in amtlichem Auftrage und unter Bezugnahme auf unser Provisorium mit Rumänien das Ansinnen gestellt, Rußland unsern Konventionaltarif bis zum 31. Dezember zu gewähren, wogegen Rußland uns die an Frankreich gemachten Zolltarifermäßigungen konzedieren würde.

Ich habe das kurzweg abgelehnt, weil wir zu einem solchen Provisorium des Reichstags bedürfen, und es ausgeschlossen war, den Reichstag nach der Erledigung der Militärvorlage noch für handelspolitische Fragen hier zu halten, und weil die Konzessionen Rußlands an Frankreich nach eigenem rußischen Zugeständnis „insignifiantes" sind. Herr Witte weiß also, daß wir zur Zeit staatsrechtlich außerstande sind, auf den Vorschlag eines Provisoriums einzugehen....

Wenn Ew. pp morgen beim Frühstück Gelegenheit finden, den Kaiser darüber aufzuklären, daß wir verfassungsmäßig ein Provisorium zur Zeit gar nicht bewilligen können,so dürfte dies vielleicht nützlich sein. Wenn auch nach dem letzten Schritte des rußischen Finanzministers ein zeitweiliger Zollkrieg nicht vermeidbar scheint, so ist es doch für spätere befriedigende Regelung, an der ich selbst heute nicht zweifle, von Wichtigkeit, daß Kaiser Alexander an unseren Wunsch, uns zu verständigen, schon jetzt glaubt

(gez.) M a r s c h a l l.

Nr. 1664.

Der Reichskanzler Graf v o n C a p r i v i, z.Zt. in Karlsbad, an den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes Freiherrn v o n M a r s c h a l l.
Privatbrief, Eigenhändig.

Karlsbad, den 24. Sept. 1893.

..... In Bezug auf den Handelsvertrag mit Rußland bin ich gegen ein Provisorium (Waffenstillstand), wobei wir auf den status quo ante zurückkehrten. Unserem Handel und unserer Industrie würde das dann, m.E., erheblich nutzen, wenn die Wahrscheinlichkeit, daß ein definitiver Vertrag zustande kommt, die Voraussetzung dieses Provisoriums wäre, wenn also der Handel sich auf lange Zeiten einrichten könnte. Das würde Rußland auch erkennen und unser Friedensbedürfnis überschätzen. Für sich selbst aber hat Rußland starke Motive zu einem Provisorium, auch wenn ihm dies nur soviel Zeit schafft, seine diesjährige Ernte abzuschieben.

Ich nehme an, daß unsere Kommisionen keine besondere Instruktion erhalten, sondern den Tarif auf Grund unserer Offerte behandeln. Den Vertragstext selbst habe ich noch nicht gesehen und bitte, mir Abschrift oder Auszug vom wesentlichen zu schicken.

Ich wünsche nach wie vor das Zustandekommen eines Vertrages mit Rußland aus politischen wie wirtschaftlichen Gründen dringend. Aber wir müssen wenigstens soviel von Rußland erreichen, daß Handel und Industrie im ganzen befriedigt werden...

v. C a p r i v i.

Nr. 1665.

Der Geschäftsträger in Petersburg Graf R e x an den Reichskanzler Grafen v o n C a p r i v i .

Nr. 265. St. Petersburg, den 28. Oktober 1893.

Herr von Giers erzählte mir, daß die deutsch-rußischen Zollverhandlungen*) einen guten Fortgang nähmen, er sei bei der kurz vor der Abreise nach Berlin stattgehabten Konferenz, welcher auch Graf Schuwalow beigewohnt hätte, der einzige gewesen, welcher an einen glücklichen Ausgang der Verhandlungen geglaubt habe und von dem ernstlichen Bestreben der deutschen Regierung, einen Vertrag herbeizuführen, überzeugt gewesen sei.....

Graf R e x .

---

*) Sie hatten, gemäß dem Vorschlag der deutschen Regierung, Anfang Oktober in Berlin begonnen. Rußischerseits führten die Verhandlungen hauptsächlich Staatsrat Timiriazew, deutscherseits Gesandter Freiherr von Thielmann und Generalkonsul von Lamezan. Näheres siehe in „Die Handelspolitik des Deutschen Reichs vom Frankfurter Frieden bis zur Gegenwart" (1899), S. 172 f.

Zur Kennzeichnung des Verlaufes der direkten Verhandlungen über den Handelsvertrag diene ein Kronratsprotokol, das die Entstehungsgeschichte des am 9. Febr ar unterzeichneten Handelsvertrages ab ovo darlegt:

Nr. 1666.

Kronratsprotokoll vom 18. Februar 1894.

St.M. 637.
Sekret. Berlin, den 18. Febr. 1894.

.....Es stand der mit Rußland abgeschlossene Handels- und Schiffahrtvertrag zur Beratung.

Seine Majestät geruhten zunächst dem Reichskanzler das Wort zu geben.

Derselbe rekapitulierte, wie man zum Abschluß dieses Vertrages gekommen sei.

Seit den zwanziger Jahren hätten Versuche stattgehabt, zu einer Verständigung zu gelangen, bald sei ein Schritt vorwärts bald aber auch wieder rückwärts gemacht, niemals habe Rußland sich zu etwas Festem verpflichten wollen, so daß über allen geschäftlichen Beziehungen zu diesem Lande die Unsicherheit geschwebt habe, ob auch nun zu dem Zeitpunkte, wo Waren die Grenze passierten, noch dieselben Bestimmungen in Kraft ständen, wie zur Zeit des Abschlußes des bezüglichen Geschäfts. Zollplackereien seitens der einzelnen Beamten, Bestechungen, Schmuggelhandel seien die Folge solcher Zustände gewesen. Daß dies nicht schlimmere Früchte für die Beziehungen beider Länder getragen, liege an dem damaligen glücklichen Verhältnis der beiderseitigen Dynastien, dem damals weniger entwickelten Nationalgefühl der geringeren Entwicklung der Presse und der Kommunikationen.

Im Herbst 1890 sei zuerst von Rußland aus der Gedanke des Abschlußes eines Handelsvertrages geäußert worden, im November 1891 der Vorschlag einer entente commerciale gemacht in dem Sinne, daß Rußland die Bewilligung unserer Zölle gegen Österreich gewünscht und dagegen das Meistbegünstigungsrecht habe einräumen wollen. Seine Majestät hätten genehmigt, daß zu diesem Vorschlage eine abwartende Stellung eingenommen worden sei. Durch ein Eingehen auf denselben hätten die damals schwebenden Verhandlungen mit Österreich-Ungarn gefährdet werden können. Andererseits sei zweifelhaft erschienen, ob man Rußland auf die Dauer differenziell würde behandeln können. Im Dezember 1892 habe Rußland dann die Aufstellung eines Maximaltarifs angekündigt, neben welchem der bisherige Tarif als Minimaltarif habe weiter bestehen sollen. Im Februar 1893 seien wir mit

allerhöchster Genehmigung auf den Wunsch Rußlands eingegangen, diejenigen Punkte zu bezeichnen, auf welche wir bei einem zu schließenden Abkommen Wert zu legen hätten, an der Spitze das Verlangen, daß die Landeinfuhr nicht höher als die Einfuhr zur See besteuert werde, dann, daß uns auch für den Verkehr mit Finnland Vorteile eingeräumt würden. Im Juli 1893 hätten wir alsdann auf Wunsch Rußlands unsere Bereitwilligkeit erklärt, auf Verhandlungen einzugehen, es jedoch als notwendig bezeichnet, daß vorher eine Basis für solche geschaffen werde. Vom 1. August 1893 ab habe Rußland dann seinen Maximaltarif in Kraft treten lassen, jedoch unter gleichzeitiger Erklärung, daß es zu weiteren Verhandlungen bereit sei.

Vom 15. Juli ab hätten wir die rußischen Einfuhrartikel mit einem Zollaufschlage von 50 % belastet, was Rußland mit der gleichen Maßregel beantwortet habe, und seitdem bestehe der Zollkrieg, der beide Teile habe belehren können, wie erwünscht eine Verständigung sei. Auf Rußlands Wunsch habe man sich dann über Konferenzen geeinigt, welche am 1. Oktober v.Js. eröffnet worden seien.

Nachdem auf den Wunsch des Reichskanzlers Seine Majestät sodann dem Staatssekretär des Auswärtigen Amts das Wort gegeben hatten, um die Bedeutung des nunmehr abgeschlossenen Vertrages klarzustellen, führte derselbe aus, die rußischen Unterhändler hätten schon beim Beginn der Konferenzen sich zu weitergehenden Konzessionen bereit gezeigt, als man habe erwarten dürfen. Von unserer Seite seien solche namentlich begehrt worden für landwirtschaftliche und chemische Produkte, Metall- und Textilwaren u.s....

Der Gesandte Dr. Freiherr von Thielmann erhielt das Wort, um über den Lauf der Verhandlungen selbst sich zu äußern und trug vor, dieselben seien bis zum Anfang des Dezember langsam vorgerückt. Der Zollbeirat habe im November an unseren Forderungen etwas

nachgelassen, dagegen eine Liste nachträglicher Wünsche vorgelegt, auf welche Rußland anfangs nicht habe eingehen wollen. Gegen Weihnachten sei angesichts der traurigen Lage der rußischen Landwirtschaft ein Umschwung eingetreten und damals eigentlich die Grundlage des Vertrages gewonnen, so daß seitdem es sich wesentlich um redaktionelle Tätigkeit gehandelt habe...

(gez.) Graf zu Eulenburg, von Boetticher, von Schelling, Freiherr von Berlepsch, Graf von Caprivi, Miquel, von Heyden, Thielen, Bosse, Bronsart von Schellendorf.

Über die unmittelbaren Folgen dieses Vertrages berichtet ein Brief[1] des Geschäftsträgers in Petersburg Graf R e x an den Reichskanzler Grafen v o n C a p r i v i:

Nr. 1670.

Der Geschäftsträger in Petersburg Graf R e x an den Reichskanzler Grafen v o n C a p r i v i.

Nr. 71. St. Petersburg, den 6. April 1894.

Wenige Tage sind erst seit dem Abschluß des deutsch-rußischen Handelsvertrages verflossen, und schon zeigt sich mir in allem, was mich umgibt, die ungeheure Tragweite dieses Vertrages.

In kommerzieller Beziehung ist eine Geschäftigkeit eingetreten wie nie zuvor. Die Importeure arbeiten Tag und Nacht, um den an sie gestellten Anforderungen gerecht zu werden, die deutschen Industriellen erstreben mit Macht das durch den Zollkrieg verlorengegangene wieder einzuholen. Ob es ihnen gelingen wird, ihre alte Stellung hier wieder

---

[1] Entnommen den Diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes 1871-1914. 7.Band Nr.1670. Nr.71.pag. 454/455.

voll einzunehmen, vermag ich heute noch nicht zu sagen, da viele rußische Kaufleute Verbindungen mit englischen und französischen Häusern angeknüpft haben. Das rußische Getreidegeschäft hat eine nennenswerte Belebung noch nicht erfahren, da die allgemeine internationale Lage des Getreidemarktes seit Abschluß des Vertrages noch nicht seine Klärung gefunden hat.

Die rußische Presse hat den Abschluß des Vertrages in großen Leitartikeln gefeiert und mit großer Wärme hervorgehoben, welchen lebhaften Anteil Seine Majestät der Kaiser und König an dem Zustandekommen des Vertrages genommen hat. Bemerkenswert ist, daß darin weniger von den kommerziellen Beziehungen der beiden Länder, als von den politischen die Rede ist. Man hat hier allgemein das Gefühl, daß Rußland einer Kriegsgefahr entronnen ist, und daß der Deutsch nun nicht mehr als der Feind Rußlands zu betrachten ist. Die gegenwärtige Sprache der Presse und alle Unterhaltungen, die ich mit maßgebenden Persönlichkeiten über den Abschluß des Vertrages gepflogen habe, bestätigen meine Auffassung, die ich Eurer Exzellenz im September v.Js. zu unterbreiten die Ehre hatte, daß nämlich der Zollkrieg mit Rußland zu einem nationalen Kampfe gegen Deutschland ausgeartet sei.

Während des Zollkrieges glaubte hier jede Behörde, so schroff als möglich den Wünschen der Kaiserlichen Botschaft entgegentreten zu müssen. Ich hege die Hoffnung, daß hierin eine Wandlung eintreten wird.

So sagte mir beispielweise General Schebeko, als ich nach Abschluß des Vertrages in einer Ausweisungssache ihn aufsuchte, „je tacherai d'arranger l'affair selon vos désirs, nous sommes donc de nouveau amis".

Hervorheben muß ich, daß die Sprache der rußischen Blätter seit Abschluß des Vertrages an Begeisterung für Frankreich wesentlich abgenommen hat. Die Indiskretion, die seitens französischer Beamten in letzter Zeit begangen worden sind, haben das Ihre dazu beigetragen. Der „Grashdanin" polemisiert wieder

an seinen Leitartikeln gegen die rußisch-französische Verbrüderung der, wie er sagt, der feste Boden fehlt. pp.

Graf R e x .

Den Handelsverträgen mit Frankreich und Deutschland folgten im Jahre 1894 Handelsverträge mit Österreich-Ungarn und Serbien, im Jahre 1895 mit Portugal und im Jahre 1897 mit Bulgarien. All diese Verträge enthalten die volle Meistbegünstigung. Der Handelsvertrag mit dem Deutschen Reiche wurde während des Krieges mit Japan im Jahre 1904 erneuert.

Welche Erfolge erzielte nun Rußland mit seiner Handelspolitik?

Rußlands gesamte Handelspolitik stand unter dem Zeichen: „Schutz der eigenen Industrie!" Rein äußerlich betrachtet hat die rußische Handelspolitik mit ihren hohen Schutzzöllen gewaltige Erfolge erzielt. Es ist ihr gelungen in Rußland eine Industrie hervorzurufen, die eine gewisse Ähnlichkeit mit der westeuropäischen hatte. Da nun die natürlichen und kulturellen Bedingungen Rußlands der Industrie keineswegs günstig waren, kann man diesen Erfolg mit Recht einen gewaltigen nennen. Aber er ist erreicht worden unter großen Opfern der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und auf Kosten der Produktivität der gesamten Volkswirtschaft. Daß aber durch diese Opfer das erstrebte Ziel erreicht werden konnte, war nur möglich dank der konsequenten Durchführung der Schutzzollpolitik und der grundsätzlichen Weigerung, bis 1893 Zollkonzessionen durch die volle Meistbegünstigung wahllos zu verallgemeinern. Als die Handelsverträge der neunziger Jahre abgeschlossen waren, die die volle Meistbegünstigung enthielten, fehlte es nicht an gewichtigen Stimmen in der rußischen Presse, die der nicht ganz unberechtigten Meinung Ausdruck verliehen, daß der Abschluß der Handelsverträge ein Fehler war, und daß nur die Vertragsgegner, namentlich Deutschland durch sie Vorteile hätten. Deutsche Erzeugnisse,

so schrieb man, überschwemmten den rußischen Markt, während russisches Getreide infolge des niedrigen Preisstandes in Deutschland nach wie vor keinen Absatz dorthin fände.

5. Die Handelsvertragspolitik des Deutschen Reiches.

Während die Vereinigten Staaten von Nord-Amerika und Groß-Britannien bei der Gestaltung ihrer Handelsvertragspolitik an gewissen Grundsätzen festhielten, ohne auch nur ein einziges Mal von ihnen abzuweichen, und während Rußland sich zu einer Schwenkung in seiner Handelsvertragspolitik nur durch wichtige politische Notwendigkeiten herbeiführen ließ, ist eine derartige Konsequenz bei der Gestaltung der Handelsvertragspolitik des Deutschen Reiches nicht feststellbar. Vielmehr drängt sich dem Betrachter der Deutschen Handelsvertragspolitik vor dem Weltkriege unwillkürlich ein Vergleich mit Frankreich auf. Es war gezeigt worden, daß sich Frankreich nach den teilweisen Mißerfolgen seiner Handelsvertragspolitik, die von Napoleon III. durch den Cobden-Vertrag mit der vollen Meistbegünstigung eingeleitet wurde, von dieser abwandte und zu einer autonomen Handelspolitik überging. Es wird in diesem Kapitel gezeigt werden, daß sich in Deutschland eine genau entgegengesetzte Entwicklung beobachten läßt. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, die Betrachtungen der deutschen Handelsvertragspolitik vor dem Weltkriege in zwei Abschnitte einzuteilen, deren Grenze das Jahr 1891 ist. Welche Grundsätze beherrschten nun bis zum Jahre 1891 die deutsche Handelsvertragspolitik ?

Es ist ohne weiteres einleuchtend, daß man von einer deutschen Handelsvertragspolitik erst nach der Entstehung eines einheitlichen Deutschen Zollgebietes sprechen kann. Die Gedanken an ein solches nationales Zollgebiet unter Verlegung der Zölle an die Reichsgrenzen waren schon unter Kaiser Karl V. erwogen worden. Allein die süddeutschen Reichsstädte

ußten diese Maßnahmen zu hintertreiben, weil damals hre Interessen weitmehr mit Italien und Spanien geein hatten, als mit der Deutschen Hanse. Jedoch tarben die Ideen, die ein einheitliches nationales eutsches Zollgebiet erstrebten und erhofften nie anz aus. Ihre Verwirklichung fanden sie aber erst ach der völligen Auflösung des alten Deutschen eichs durch Napoleon I. im Jahre 1806. Bald nach ieser Auflösung gingen nunmehr vergrößerte, wichtiere Territorien Deutschlands dazu über, unter Aufebung der Schranken des Verkehrs im Innern, ihr Gebiet nach außen durch Grenzzölle abzuschließen und omit ein einheitliches, wenn auch verhältnismäßig leines Zollgebiet zu schaffen. Der erste deutsche taat, der diese Entwicklung einleitete, war Bayern, as durch Napoleons Gnade zu einem Königreich geworen war. Die Mautordnungen von 1807 und 1808 ließen in bayrisches Zollgebiet mit einer Grenzzollinie ntstehen. Dem Beispiel Bayerns folgte Preußen im ahre 1818. Durch den mehr oder minder freihändlerichen Zolltarif von 1818 wurde in Preußen eine Grenzollinie eingerichtet, die zu einem Schrei der Entüstung in allen deutschen Staaten führte. Allein, urch dieses Vorgehen Preußens wurde der Anlaß zum ustandekommen des deutschen Zollvereins unter Preuens Führung gegeben. Eine ausführliche Entstehungsschichte des Zollvereins hier zu schildern, würde e Grenzen, die sich diese Arbeit gestellt hat, weentlich überschreiten. Es soll nur mit dem Zitat einer Stelle aus der Weltgeschichte Dietrich Schäfers zeigt werden, wie schwer es Preußen gemacht wurde, e wirtschaftliche Zerrissenheit Deutschlands zu seitigen:

„Es ist oft erzählt und doch kaum mehr im Bewußtsein der Gegenwart lebendig, wie großen und wie ermüdenden Schwierigkeiten Preußen auf diesem Wege begegnete. Es konnte zunächst nur schrittweise vorgehen und stieß nach den ersten spärlichen Erfolgen auf den hartnäckigen Widerstand vermeintlich oder

wirklich entgegenstehender Interessen und auch gehäßigten Übelwollens. Der mitteldeutsche Handelsverein vom 14. September 1828 wird stets eins der beredtesten Zeugnisse für die Wunderlichkeiten bleiben, denen die Verzwicktheit deutscher Verhältnisse noch im 19. Jahrhundert Leben geben konnte.

Seine Entstehung bot den süddeutschen Rheinbundstaaten Gelegenheit, der früheren Entwicklung ihres Verfassungslebens ein weiteres Verdienst um Deutschlands Neugestaltung hinzuzufügen, und König Ludwig von Bayern hat sie nicht unbenutzt vorübergehen lassen. Er leitete die bayrisch-württembergische Verbindung, die gedacht war als Gegenwehr gegen Preußen, hinüber zur schon geschlossenen preußisch-hessischen. Die zwischen beiden Gruppen getroffene Vereinbarung vom 27. Mai 1829 war gleichbedeutend mit dem Todesurteil für die Mißgeburt des mitteldeutschen Handelsvereins. Es hat dann noch Mühe genug gekostet und ist durch das Eintreten der Julirevolution nicht erleichtert worden, die Mehrzahl seiner Glieder für die Gesamtheit zu gewinnen; aber die Neujahrsnacht von 1833 auf 1834 sah doch die Mautschranken der wichtigsten Binnengrenzen fallen.

Man kann, um die unglaubliche, anderen Nationen schwer verständliche Langsamkeit deutschen Fortschritts zu kennzeichnen, nicht oft genug daran erinnern, daß es noch weiterer zwanzig Jahre bedurfte, bis der deutsche Zollverein die Nordsee erreichte, daß die Ereignisse von 1866 eintreten mußten, um ihm die Küstengebiete von der Elbe bis zur pommerschen Grenze zuzuführen, und daß das geeinigte Deutsche Reich fast achtzehn Jahre bestanden hat, ehe seine beiden größten Seehandelsplätze in Handels- und zollpolitischen Fragen den Cha-

r a k t e r d e s A u s l a n d e s e i n b ü ß t e n. Auch vereinzelte Binnenstaaten haben schier unglaubliche Sprünge gemacht, sich der Einigung zu entziehen, sich auch nicht entblödet, es mit Anschluß an das Ausland zu versuchen, das zu dem Einheitswerke scheel genug gesehen hat".[1]

Trotz all dieser Schwierigkeiten gelang es Preußen, das Werk zu vollenden. Am 1. Januar 1834 trat der deutsche Zollverein ins Leben, der mit einem Schlage den größten Teil Deutschlands zu einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet verschmolz.

Historisch gesehen muß der deutsche Zollverein als ein Vorläufer der Einheit des Deutschen Reiches bezeichnet werden. Jedoch ist diese geschichtliche Bewertung für seine rechtliche Beurteilung irrelevant.

Im Rechtssinne war der Zollverein eine auf Rechtsnormen beruhende, in Rechtsnormen gegründete Verbindung mehrerer Staaten. Man unterscheidet zwei große Kategorien von Staatsverbindungen:[2]

1.) Die e c h t e n Staatenverbindungen. Das sind die auf Rechtsnormen beruhenden Verbindungen von „Staaten im Sinne des Völkerrechts". Nach Kunz sind darunter „die Subjekte des Völkerrechts" als jene Rechtsgemeinschaften, die nur und unmittelbar der Völkerrechtsgemeinschaft, und deren Einzelrechtsordnungen nur und unmittelbar der Völkerrechtsordnung untergeordnet sind, zu verstehen. Die Staaten im Sinne des Völkerrechts sind demnach „völkerrechtsunmittelbar".[3]

---

1) Dietrich Schäfer, a.a.O. pag. 178/179.
2) Siehe Kunz, a.a.O. pag. 258.
3) Kunz unterscheidet a.a.O. die e c h t e n Staatenverbindungen weiter:

(Fortsetzung s.n. Seite).

2.) Die u n e c h t e n Staatenverbindungen. Das sind die Verbindungen von „Staaten im Sinne des Staatsrechts". Die Staaten im Sinne des Staatsrechts sind nach Kunz nicht völkerrechtsunmittelbar, sondern völkerrechtsmittelbar, d.h., sie sind nicht nur und direkt der Völkerrechtsordnung unterworden, sondern direkt der Ordnung eines „Staates im Sinne des Völkerrechts".[1)]

Die deutschen Staaten, die sich unter der Führung Preußens zum Zollverein zusammenschlossen, waren völkerrechtsunmittelbare Staaten. Die Verbindung, die zunächst eine lose, später eine sehr

---

1.) In Staatenverbindungen im weitesten Sinne.
2.) In Staatenverbindungen im engeren Sinne.
Zu Nr. 1. rechnet er:
a. Die Kondominien.
Als Beispiele hierfür führt er an:
1. Das Kondominium Belgiens und Preußens über Neutral-Moresnet 1815-1920.
2. Das Kondominium Österreichs und Preußens über Schleswig-Holstein 1864-1866.
3. Das Kondominium Englands und Ägyptens über den Sudan vom 10. I. 1899. u.a.m.
b. Die völkerrechtliche Garantie.
Bei Nr. 2. unterscheidet er:
a. Auf der Grundlage staatlicher Ungleichheit, z.B. das Protektorat.
b. Auf der Grundlage staatlicher Gleichheit, z.B. die Allianz, die Verwaltungsunion, die Realunion, den Staatenbund. -
Zu den u n e c h t e n Staatenverbindungen gehören:
1.) Der Staatenstaat.
2.) Der Bundesstaat.
3.) Das British Empire.

1) Siehe Fußnote Pag. 145/146

enge wurde, beruhte auf einem völkerrechtlichen Vertrag. Man wird demnach sagen müssen, daß der deutsche Zollverein eine e c h t e Staatenverbindung war, aufgebaut auf der Grundlage staatlicher Gleichheit.

Bevor auf die Befugnisse des Zollvereins und die Veränderungen, die er brachte, eingegangen werden soll, empfiehlt es sich an dieser Stelle auf einige Betrachtungen einzugehen, für die sich in den folgenden Teilen dieser Schrift kaum noch Gelegenheit finden dürfte. Der deutsche Zollverein ist ein typisches Beispiel der Zollunionen, die man zu den Verwaltungsunionen rechnen müssen wird. Verschieden von der Zollunion ist der Zollanschluß und das Zoll- und Wirtschaftsbündnis.

Der Zollanschluß hat insoweit etwas mit einer Zollunion gemein, als er auf einem völkerrechtlichen, die Völkerrechtsunmittelbarkeit des angeschlossenen Staates nicht verletzenden Vertrage zwischen souveränen Staaten beruht. Meistens handelt es sich dabei um Fälle, in denen sich ein extrem kleiner Staat zollmäßig an einen größeren anschließt. Dagegen liegt der wesentliche Unterschied zwischen einer Zollunion und einem Zollanschluß darin, „daß das Gebiet des angeschlossenen Staates, der meist ein für allemal die gesamte Zollgesetzgebung des größeren Staates übernimmt, einen Bestandteil des einheitlichen Zollgebietes des größeren Staates bildet, der seine Zollämter im Gebiete des angeschlossenen Staates errichtet und auf dessen Gebiet die ganze Zollverwaltung vornimmt". Ein weiterer Unterschied ist der, daß es in der, durch den Zollanschlußvertrag geschaffenen Rechtsgemeinschaft keine besonderen Organe gibt. Als Organe fungieren der größere Staat mit seinem Verwaltungsapparat, wobei alle seine Befugnisse auf völkerrechtlichem Titel beruhen. -[1]

1) Vergl. Kunz, a.a.O. pag. 376. Ebenso Liszt-Fleischmann, pag. 324.

Auch das Zoll- und Wirtschaftsbündnis wird durch einen völkerrechtlichen Vertrag begründet. In diesem verpflichten sich die Kontrahenten:

1.) sich untereinander eine Vorzugsbehandlung zu gewähren, und
2.) allen oder gewissen wichtigen dritten Staaten gegenüber gemeinsam und im Einvernehmen vorzugehen.

Der Fall eines Zoll- und Wirtschaftsbündnisses ist praktisch bisher noch nicht vorgekommen. Während des Krieges dachte man an ein solches zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn. Es wird die Aufgabe eines späteren Teiles dieser Schrift sein müssen, zu untersuchen, ob in der sogenannten baltischen und nordischen Klausel, oder in dem heutigen Gedanken an vertraglich vereinbarte Systeme der Gewährung von Präferenzialzöllen, z.B. innerhalb des Britischen Reiches, vielleicht Ansätze zu einem derartigen Zoll- und Wirtschaftsbündnis zu sehen sind. An dieser Stelle wolle man es bei dem Hinweis auf die Unterschiede eines solchen Bündnisses von der Zollunion bewenden lassen. -

Durch den Zollvereinsvertrag wurde zunächst der neuen Rechtsgemeinschaft das Gesetzgebungsrecht in Zollsachen zugestanden und zwar derart, daß den einzelnen Mitgliederstaaten nur die Verkündigung, nicht die Sanktion der Zollgesetze zufiel.[1] Bei der Gestaltung der Zollpolitik des Zollvereins mußte zuerst noch auf die schutzzöllnerischen Stimmungen in Süddeutschland gerücksichtigt werden. Aus diesem Grunde kam es zu den Zollerhöhungen des Zollvereinstarifs in den Jahren 1834-1847. Man führte Schutzzölle auf Garne, Eisen und auf Wollwaren ein. Der Schutz dieser Halbfabrikate bedingte in gleichem Maße einen Zollschutz der daraus hergestellten fertigen Waren. Eine weitere Erhöhung der

---

1) Ebenso Jellinek a.a.O.

Zölle war von selbst damit verbunden, daß der Zollverein die Waren nicht nach dem Wert, sondern nach dem Gewicht belastete.

Jedoch interessiert die Zollpolitik in dieser Schrift nur insoweit, als sie zur Erklärung der Handelsvertragspolitik dient. Die völkerrechtliche Befugnis zum Abschluß von Handelsverträgen stand vor dem Zusammenschluß zum Zollverein ohne Zweifel allen deutschen Staaten als völkerrechtsunmittelbaren Staaten zu. Durch den Zollvereinsvertrag verzichteten sie freiwillig auch auf diese Befugnis. Der Abschluß von Handelsverträgen mit ausländischen Staaten stand künftighin dem Zollverein zu, und zwar wurden die Handelsverträge in der ersten Zeit seines Bestehens von dem Führerstaat Preußen für den Zollverein abgeschlossen. Die Mitgliederstaaten mußten den Handelsverträgen ihre Zustimmung erteilen. Verweigerten sie diese, so hätte diese Verweigerung unzweifelhaft die Auflösung des Vereins zur notwendigen Folge gehabt. Jedoch ist diese Frage nie recht praktisch geworden. Bevor indessen die Betrachtungen über die Handelsvertragspolitik des deutschen Zollvereins begonnen werden sollen, muß hier noch eine andere Frage, die die Handelsverträge angeht, gestreift werden.

Die einzelnen Mitgliederstaaten, vor allen Dingen Preußen hatten noch Handelsverträge mit ausländischen Staaten laufen,[1] die vor dem Zusammenschluß abgeschlossen worden waren und die zum Teil die Reziproke Meistbegünstigungsklausel und die Meistbegünstigung schlechtweg enthielten. Was sollte aus diesen Verträgen werden ?

Es wären drei Möglichkeiten denkbar:

1. Die Verträge gehen auf den Zollverein über.
2. Die Verträge werden hinfällig.
3. Die Verträge bleiben als solche bestehen und die betreffenden Mitgliederstaaten werden durch sie nach wie vor individuell berechtigt und verpflichtet.

---

1) Zu denken wäre hier an den Vertrag Preußens mit der Union von 1828, der später noch besonders interessieren wird.

Zu 1:

Ein ipso jure sich vollziehender Übergang von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten der Mitgliederstaaten auf den Zollverein ist ausgeschlossen:

1.) weil der Wille des ausländischen Vertragsstaates nicht auf einen Vertrag mit dem gesamten deutschen Zollverein, also fast mit allen deutschen Staaten, sondern nur auf einen Vertrag mit dem betreffenden Staat gerichtet war;

2.) weil der Zollverein in seiner Gesamtheit völkerrechtlich nur durch seinen eigenen Willen, der durch die Zustimmung der Mitgliederstaaten zu dem Vertrage dokumentiert wird, gebunden werden kann.

Auch würde ein solcher Übergang zu logisch und praktisch unmöglichen Konsequenzen führen, denn leicht könnten die Verträge der verschiedenen Mitgliederstaaten in der gleichen Materie gegenüber dem gleichen dritten Staat ihnen ganz verschiedenartige auch sich widersprechende Rechte und Pflichten bestimmen. Wer sollte dann unter den verschiedenen Rechten und Pflichten, die alle auf den Zollverein übergehn könnten, die Auswahl treffen ?

Zu 2.:

Die Möglichkeit des Hinfälligwerdens der fraglichen Verträge könnte nur im Fall einer Staatensuccession gegeben sein. Unter einer Staatensuccession versteht man die Nachfolge eines S t a a t e s in Rechte und Pflichten eines anderen Staates als Folge der Erstreckung s e i n e r v o l l e n S t a a t s g e w a l t auf Gebiete, welche bisher der Staatsgewalt des anderen Staates unterstellt waren[1]. Liegt nun bei dem Eintritt eines Staates in eine Zollunion eine solche Nachfolge vor ?

---

1) Ebenso Schoenborn a.a.O. etwas anders Huber a.a.O.

Es war gezeigt worden, daß der Zollverein, als typisches Beispiel einer Zollunion, eine echte Staatenverbindung ist. Die Mitgliederstaaten verzichteten zwar durch völkerrechtlichen Vertrag freiwillig auf gewisse Rechte, blieben aber „Staaten im Sinne des Völkerrechts". Die entstandene Staatenverbindung, auf die diese Rechte übergegangen waren, wurde durch sie jedoch nicht eine neue Rechtspersönlichkeit mit eigener Staatsgewalt, die über den Mitgliederstaaten stand. Man wird demnach n i c h t von einer Staatensuccession im oben definierten Sinne sprechen können. Vielmehr blieb das Verhältnis der Mitgliederstaaten untereinander stets ein vertragliches, jederzeit kündbares. Durch einen derartigen völkerrechtlichen Vertrag, der keine neue Rechtspersönlichkeit mit eigener Staatsgewalt schafft, einer Rechtspersönlichkeit, die über den Mitgliederstaaten steht, können schon bestehende Verträge der Mitgliederstaaten mit dritten Staaten n i c h t aufgehoben werden[1]), da sonst die kundgetanen Willenserklärungen dieser dritten Staaten, ohne ihren Willen, lediglich durch Willenserklärungen der Mitgliederstaaten untereinander annuliert werden würden. -

Zu 3.:

Es war soeben gezeigt worden, daß schon bestehende Verträge durch den Zollvereinsvertrag nicht aufgehoben werden konnten. Vielmehr blieben im Falle des Eintritts in eine Staatenverbindung, da keine Staatensuccession stattfindet, die Mitgliederstaaten für dieselben individuell verpflichtet und berechtigt[1]). Im Falle des Entstehens irgend welcher Kollisionen zwischen dem Zollvereinsvertrag und den anderen Verträgen der Mitgliederstaaten mit dritten Staaten konnten letztere nur nach den gewöhnlichen Regeln gekündigt werden.

Wenn sich als Ergebnis dieser Untersuchungen zusammenfassen läßt, daß die Handelsverträge, die die

---

[1]) Ebenso Huber a.a.O.

Zollvereinsstaaten vor der Gründung des Zollvereins mit ausländischen Mächten abgeschlossen hatten, nach wie vor bestehen blieben und beide Vertragsteile aus ihnen Rechte und Pflichten ableiten konnten, so könnte die Frage entstehen, ob durch die Meistbegünstigungsklausel dem ausländischen Staat ein Anspruch gegeben war, von seinem deutschen Kontrahenten eine bedingte oder unbedingte Gleichstellung mit all den anderen Zollvereinsstaaten zu verlangen ?

Erinnert man sich daran, daß der Zollverein eine Staatenverbindung ist, die durch einen völkerrechtlichen Vertrag entstanden war, in dem die kontrahierenden Staaten auf eine große Anzahl ihrer Rechte freiwillig verzichteten, um auf diese Weise von ihren nächsten Nachbaren nicht mehr durch Zollgrenzen getrennt zu sein, sondern mit ihnen ein einheitliches Zollgebiet zu bilden, so erkennt man die Unmöglichkeit und Unbilligkeit eines solchen Anspruches. Vorteile, die der Zollvereinsstaat nur unter Aufgabe von Teilen seiner Staatsgewalt erkaufen konnte, würden dann dem ausländischen Vertragsstaat fast umsonst zufallen, den auch im Falle der bedingten Klausel - und eine solche gab es zur Zeit der Gründung des Zollvereins im Warenverkehr nur - würden selbst die weitestgehenden Gegenleistungen kein Äquivalent sein für die Konzessionen, durch die der Zollvereinsstaat die Zollgrenzen zu seinem Nachbarstaat beseitigen konnte. Tatsächlich ist auch aus all diesen Gründen die Zollunion von je her eine völkerrechtlich anerkannte zulässige Ausnahme der Meistbegünstigung[1] gewesen.

Es soll sich nun den Betrachtungen der Handelspolitik des deutschen Zollvereins zugewandt werden. Die Zollpolitik des Zollvereins war bis 1848 die eines gemäßigten Schutzzolles. Es setzte bald nach der Entstehung des Zollvereins eine rege Tätigkeit ein,

---

1) Ebenso Wegner a.a.O. Bd. II. pag. 101.

ünstige Handelsverträge mit ausländischen Staaten bzuschließen, um so den Zusammenhalt der Mitgliederstaaten zu festigen. Im Ganzen sind bis zum Jahre 848 sechs Handelsverträge vom Zollverein abgeschlossen worden. Unter diesen Verträgen befindet sich ein ertrag vom 10. und 22. Oktober 1840 mit der Ottoanischen Pforte, der die einseitige Meistbegünstiung enthält, und der darum an anderer Stelle besprohen werden soll. Die Verträge mit

1. den Niederlanden vom Jahre 1837.
2. Griechenland " " 1839.
3. Portugal " " 1844.
4. Belgien " " 1844.

nthalten die Reziproke Meistbegünstigungsklausel für en Warenverkehr. Als Beispiel diene der Vertrag mit ortugal von 1844, der im Artikel I. für das Fremdenecht die Gleichstellung mit den Inländern, im Artiel XII. im ersten Absatz die Reziproke Meistbegünstigungsklausel für den handelspolitischen Teil des remdenrechts und im zweiten Absatz die Reziproke eistbegünstigungsklausel für den Warenverkehr vereinart. Die fraglichen Artikel lauten:

rtikel I.:

„Es soll gegenseitige Freiheit des Handels und der Schiffahrt zwischen den Staaten Seiner Majestät des Königs von Preußen und denen Ihrer Allergetreuesten Majestät bestehen. Den Unterthanen eines jeden der beiden hohen contrahierenden Teile soll es gestattet sein, sich nach den Häfen, Plätzen und Flüssen der Gebiete des anderen Teiles, überall wo der fremde Handel erlaubt ist, oder in Zukunft erlaubt sein wird zu begeben. Sie sollen in jedem Teile der gedachten Gebiete sich aufhalten und Wohnsitz nehmen dürfen, um dort ihre Geschäfte zu besorgen, und sie sollen zu diesem Behufe derselben Sicherheit und desselben Schutzes wie die Nationalen genießen, dagegen aber auch dieselben Abgaben entrichten, und sich den Gesetzen

und Verordnungen des Landes, so wie den auf den Verkehr bezüglichen Reglements, welche daselbst bestehen oder in Zukunft erlassen werden, unterwerfen".

Artikel XII.:

„Die Hohen contrahierenden Teile sind übereingekommen, daß keiner von ihnen in Zukunft [illegible] anderen Nationen in Beziehung auf den Handel und die Schiffahrt irgend welche Privilegien, noch irgend welche Begünstigungen oder Befreiungen gewähren will, welche nicht ebenfalls und sofort auch auf die Unterthanen des anderen Teiles in Anwendung gesetzt würden, und zwar unentgeltlich, wenn die Bewilligung unentgeltlich geschehen ist, oder, wenn letztere gegen ein Äquivalent stattgehabt hat, gegen Gewährung desselben Äquivalentes, oder, in dessen Ermangelung, einer billigen und angemessenen Vergeltung.

Insbesondere ist man darüber einverstanden, daß in dem Falle, wo die eine der beiden Regierungen einem anderen Staate infolge eines Handelsvertrages oder einer besonderen Übereinkunft und zur Vergeltung gewisser von diesem anderen Staate gewährten Abgabenermäßigungen, Vorteile oder Begünstigungen, auch ihrerseits Ermäßigungen der Abgaben auf dessen Erzeugnisse des Bodens oder des Kunstfleißes bewilligen, oder demselben anderen Vorteile oder besondere Begünstigungen in Beziehung auf Handel und Schiffahrt zugestehen sollte, die andere der beiden Regierungen dieselben Vorteile und Erleichterungen nur dann für den Handel und die Schiffahrt ihrer Unterthanen soll in Anspruch nehmen können, wenn sie in Ermangelung gleicher Vorteile von derselben Art und Ausdehnung, Äquivalente und Vergeltungen anbietet, welche durch ein besonderes Übereinkommen zwischen den beiden

Regierungen gehörig festzustellen sein würden"[1].

Ein ähnliches Bild bietet der Vertrag mit Griechenland vom Jahre 1839, dessen Artikel I allerdings die gegenseitige Gleichstellung mit den Inländern auch auf den handelspolitischen Teil des Fremdenrechts ausdehnt. Artikel XI. des Vertrages enthält für den Warenverkehr wieder die Reziproke Meistbegünstigungsklausel.

Zu erwähnen wäre noch der Handelsvertrag des Zollvereins mit Groß-Britannien vom 2. Mai 1841, dessen Artikel II. lautet:

Artikel II.:

„His Majesty The King of Prussia in His own Name and in the Name of the States aforesaid, agrees to place, always and in every way, the Trade and Navigation of the Subjects of Her Britannic Majesty, in respect to the importation of Sugar and Rice, upon the same footing as that of the most favoured Nations".

„Seine Majestät der König von Preußen willigt sowohl für sich als im Namen der vorgedachten Staaten ein, den Handel und die Schiffahrt der Untertanen Ihrer Großbritanischen Majestät hinsichtlich der Einfuhr von Zucker und Reis in jeder Beziehung stets dem Handel und der Schiffahrt der meist begünstigten Nationen mit diesen Artikeln gleichzustellen"[2].

Hier in diesem Artikel wird die unbedingte Meistbegünstigung vereinbart, jedoch nicht auf den gesamten Warenverkehr ausgedehnt, sondern nur auf die Einfuhr von Zucker und Reis. Man sieht auch hier wieder, wie wenig man geneigt war, im Warenverkehr einmal gewährte Vorteile zu verallgemeinern. Lieber wurde für zwei Artikel ein besonderer Handelsvertrag abgeschlossen, um damit den lästigen Folgen der vollen Meistbe-

---

1) Siehe Kamptz a.a.O. pag. 172 u. ff.
2) Siehe Kamptz a.a.O. pag. 128 u. ff.

günstigung, auf den gesamten Warenverkehr ausgedehnt, zu entgehen. -

Nach dem Jahre 1848 trat jedoch ein Umschwung der Handelspolitik des Zollvereins in der Richtung des Freihandels ein. Es begann die Zeit der politischen und wirtschaftlichen Nebenbuhlerschaft zwischen Preußen und Österreich in Deutschland. Allgemein bekannt ist es, daß der politische Dualismus mit der Waffe ausgetragen werden mußte. Die wirtschaftlichen Kämpfe dieser beiden Staaten um die Vormachtstellung in Deutschland, die von den 50er Jahren des vorigen Jahrhunderts bis zum Frieden von Nikolsburg andauerten, hier zu schildern, würde entschieden zu weit führen. Es soll genügen, daß auf die Schilderung Esslen a.a.O. pag. 226 ff. hingewiesen wird. Sieger dieses wirtschaftlichen Ringens blieb Preußen, indem es die Möglichkeit, freihändlerischer sein zu können als Österreich, als Machtmittel in dem Kampfe um die Seele der Mittelstaaten ausnutzte.

In der Zeit von 1848 bis zur Umgestaltung des Zollvereins im Jahre 1867 sind folgende Handelsverträge abgeschlossen worden:

1. Reine Tarifverträge:

Ein Vertrag	mit	Sardinien	im	Jahre	1851.
" "	"	Siam	"	"	1862.

2. Verträge, die eine einseitige Meistbegünstigung enthalten, und die darum an einer anderen Stelle dieser Schrift besprochen werden sollen:

Ein Vertrag	mit	Persien	im	Jahre	1857.
" "	"	China	"	"	1861.
" "	"	d.Türkei	"	"	1862.

3. Meistbegünstigungsverträge bis 1862:

a) 1851 ein Vertrag mit den Niederlanden. Artikel XXVIII des Vertrages vereinbart in Bezug auf die Einfuhr der Produkte des niederländischen Fischfanges und der Erzeugnisse jeder Art der niederländischen Kolonien die unbe-

dingte Meistbegünstigung. In dieser Vorschrift werden die Bestimmungen, die für einen bestimmten Artikel - Fische - angehen, mit der Kolonialklausel verschmolzen. Der Artikel lautet:

XXVIII.

„Die Produkte des niederländischen Fischfanges und die Erzeugnisse jeder Art der niederländischen Kolonien, welche in den Zollverein eingeführt werden, gleichviel ob die Einfuhr direkt aus diesen Kolonien oder über Häfen und Handelsplätze der Niederlande, zur See, auf Flüssen, Kanälen oder anderen Binnengewässern oder zu Lande stattfindet, sollen weder anderen noch höheren Abgaben unterworfen werden, als denjenigen, mit welchen die gleichartigen Erzeugnisse irgend einer anderen meistbegünstigten Nation belegt sind, oder in Zukunft belegt werden möchten. Jede Ermäßigung der Eingangsabgaben des Zollvereins für diese Gegenstände gleichviel, ob dieselbe eine allgemeine ist, oder zugunsten irgend einer Nation eintritt, soll sofort, von Rechts wegen und ohne Gegenleistung auf die gleichartigen Erzeugnisse der niederländischen Kolonien Anwendung finden".

Artikel XXIX des Vertrages von 1851 enthält die e i n s e i t i g e unbedingte Meistbegünstigung zugunsten des Zollvereins:

XXIX.

„Die Erzeugnisse jeder Art des Bodens oder des Gewerbefleißes der Staaten des Zollvereins, welche in die Niederlande eingeführt werden, gleichviel, ob die Einfuhr zur See, auf Flüssen, Kanälen oder anderen Binnengewässern oder zu Lande stattfindet, sollen weder anderen, noch höheren Abgaben unterworfen werden, als diejenigen, mit welchen

die gleichartigen Erzeugnisse irgend einer anderen meistbegünstigten Nation belegt sind oder in Zukunft belegt werden möchten. Jede Ermäßigung der Eingangsabgaben der Niederlande, gleichviel, ob dieselbe eine allgemeine ist, oder zugunsten einer anderen Nation eintritt, soll sofort, von Rechts wegen und ohne Gegenleistung auf die gleichartigen Erzeugnisse des Bodens und des Gewerbefleißes der Zollvereinsstaaten Anwendung finden".

Artikel XXXII. dehnt diesen einseitigen Meistbegünstigungsanspruch des Zollvereins auf die niederländischen Kolonien aus:

Art. XXXII.

„Die Erzeugnisse jeder Art des Bodens und des Gewerbefleißes der Zollvereinsstaaten, welche, gleichviel woher, in die niederländischen Kolonien eingeführt werden, sollen weder andere noch höhere Abgaben entrichten, als diejenigen, welche die gleichartigen Erzeugnisse irgend einer anderen meistbegünstigten Nation jetzt oder in Zukunft zu entrichten haben. Jede dieser Beziehung oder in betreff der Ausfuhr von kolonialen oder anderen Erzeugnissen, dem Handel im allgemeinen oder irgend einer anderen Nation insbesondere zugestandene Begünstigung soll sofort, von Rechts wegen und ohne Gegenleistung dem Zollverein zufallen.

Von dieser Regel findet nur eine Ausnahme in betreff derjenigen Begünstigungen statt, welche den asiatischen Nationen für die Einfuhr der Erzeugnisse ihres Bodens und ihres Gewerbefleißes oder für ihre Ausfuhr bewilligt sind oder in Zukunft bewilligt werden möchten".

Artikel XXXIII des Vertrages von 1851 enthält schließlich noch die Reziproke Meistbegünstigungsklausel, die die Behandlung der

sonstigen niederländischen Einfuhrartikel nach dem Zollverein zu regeln hat:

t. XXVIII.

„Wenn einer der vertragenden Teile in der Folge einem anderen Staate in Beziehung auf Handel oder auf Zölle andere oder größere, als die in dem gegenwärtigen Vertrag vereinbarten Begünstigungen gewähren sollte, so werden dieselben Begünstigungen auch dem anderen Teile zugute kommen, welcher dieselben unentgeltlich genießen soll, wenn die Bewilligung unentgeltlich geschehen ist, in welchem Falle die Gegenleistung zum Gegenstande eines besonderen Übereinkommens zwischen den vertragenden Teilen gemacht werden soll".

b) 1852 ein Vertrag mit Österreich, der im Artikel II. die unbedingte Meistbegünstigung zur Erleichterung des Zwischenverkehrs festlegt.

c) 1855 ein Vertrag mit Mexiko, dessen Artikel XV die Reziproke Meistbegünstigungsklausel stipuliert.

d) 1856 ein Vertrag mit Uruguay. Artikel III dieses Vertrages zerfällt in drei Abschnitte: Absatz 1 bringt die unbedingte Klausel für den handelspolitischen Teil des Fremdenrechts:

ikel III.

„Zwischen und unter den Untertanen und Bürgern der kontrahierenden Teile soll gegenseitige Freiheit des Handels und der Schiffahrt bestehen, und die Untertanen sollen in den Häfen, Reeden, Plätzen und Städten in jedem der kontrahierdenden Staaten ohne Ausnahme keine anderen oder höheren Abgaben, Taxen oder Auflagen, unter welcher Benennung sie auch bestehen mögen, zu entrichten haben, als diejenigen, welche daselbst von den Un-

tertanen und Bürgern der begünstigsten Nation (de la nacion mas favorecida) gezahlt werden und die Untertanen und Bürger der kontrahierdenden Teile sollen dieselben Rechte Privilegien, Freiheiten, Begünstigungen, Immunitäten und Befreiungen in Handels- und Schiffahrtsangelegenheiten genießen, die in dem einen oder anderen der kontrahierenden Staaten den Untertanen oder Bürgern der begünstigsten Nation zugestanden sind oder künftig zugestanden werden möchten".
Absatz 2 legt den kontrahierenden Staaten die Verpflichtung auf, für den gegenseitigen Warenaustausch grundsätzlich die Sätze des Generaltarifs zu Grunde zu legen:
„Es sollen von Erzeugnissen des Zollvereins bei deren Einfuhr zur See oder zu Lande in die orientalische Republik oder von Erzeugnissen der letzteren bei deren Einfuhr zur See oder zu Lande in den Zollverein keine höheren Zollabgaben oder Auflagen erhoben werden, als die Abgaben oder Auflagen, welche von Waren derselben Art, die das Erzeugnis irgend eines anderen Landes sind, (que el que pagaren las morcaderias de la misma especie y pruductos de cualquiera otra nacion) oder von der eingeführt werden, zur Erhebung kommen".
Absatz 3 hat die Vergünstigungen im Waren- und Schiffahrtsverkehr zum Gegenstand. Er bestimmt, daß die zur Zeit des Vertragsabschlußes einen dritten Staat schon gewährten Vergünstigungen vom Generaltarif nur bedingt gewährleistet werden sollten. Das Gleiche wird für die Vergünstigungen der Zukunft vereinbart. Absatz 3, der demnach die Reziproke Meistbegünstigungsklausel enthält, lautet:
„Die Staaten des Zollvereins und die orientalische Republik del Uruguay machen sich hiermit

anheischig, alle den Untertanen oder Bürgern eines anderen Staates gwährten oder künftig zu gewährenden Begünstigungen, Vorrechte oder Abgabebefreiungen in Handels- und Schiffahrtsangelegenheiten (und dazu gehören auch Zollvergünstigungen) ohne Verzug auf die Untertanen des anderen kontrahierenden Teiles auszudehnen und zwar unentgeltlich, wenn das Zugeständnis zugunsten des anderen Staates unentgeltlich erfolgt ist, oder gegen Gewährung einer Entschädigung von möglichst gleichem Wert, in dem Fall, daß das Zugeständnis ein bedingtes war".

e) 1857 ein Vertrag mit der Argentinischen Konföderation.
Er enthält die Reziproke Klausel.

f) 1860 ein Vertrag mit Paraguay.
Artikel III dieses Vertrages setzt die Reziproke Klausel fest:

. III.

„Die beiden hohen kontrahierenden Teile kommen hierdurch dahin überein, daß alle Begünstigungen, Privilegien oder Befreiungen jeder Art, die in Handels- oder Schiffahrtsangelegenheiten jeder der beiden Vertragenden gegenwärtig den Bürgern oder Untertanen eines anderen Staates eingeräumt hat oder später einräumen wird, und gleichen Verhältnissen und Umständen auf die Bürger des anderen vertragenden Teiles Anwendung finden sollen und zwar unentgeltlich, wenn das Zugeständnis zugunsten des anderen Staates unentgeltlich erfolgt oder unter Entrichtung einer Gegenleistung von gleichem Werte, wenn das Zugeständnis ein bedingtes war".
Artikel VIII behandelt das Fremdenrecht und sichert gegenseitige Gleichstellung mit den Inländern zu:

Art. VIII.

„Die Untertanen der Zollvereinsstaaten sollen in dem Freistaate Paraguay die nämlichen Einfuhr- und Ausfuhrabgaben zahlen, welche von paraguayischen Bürgern nach dem gegenwärtig bestehenden oder künftig zu erlassenden Gesetzen zu zahlen sind. Ebenso sollen diese letzteren in den Staaten des Zollvereins diejenigen Abgaben zahlen, welche für die Untertanen dieser Staaten gegenwärtig bestehen oder künftig bestehen werden".

g) 1862 ein Vertrag mit Chile.
Die Artikel III und VI dieses Vertrages stipulieren die Reziproke Meistbegünstigungsklausel.

4. Fünf Handelsverträge bis zum Jahre 1867, die alle die volle Meistbegünstigung i/S. des Cobden-Vertrages enthalten:

1.)	der Vertrag	mit	Frankreich	im	Jahre	1862.
2.)	"	"	Österreich	"	"	1865.
3.)	"	"	Belgien	"	"	1865.
4.)	"	"	Groß-Britannien	"	"	1865.
5.)	"	"	Italien	"	"	1865.

Das Jahr 1867 war ein Jahr zahlreicher Veränderungen. Der im Jahre 1866 ausgebrochene Krieg zwischen Preußen einerseits und Österreich, Baden, Bayern und Württemberg andererseits wurde durch den Frieden von Prag des Jahres 1867 beendet. Österreich gibt in diesem Frieden seine Zustimmung zur Errichtung des Norddeutschen Bundes, zu den von Preußen beabsichtigten Annexionen in Norddeutschland und verzichtet auf seine Anrechte an Schleswig-Holstein. Dem Frieden von Prag folgten die Friedenschlüsse Preußens mit den

süddeutschen Staaten. Sofort nach dem Prager Frieden werden Schleswig-Holstein, Hannover, Kurhessen, Nassau und die freie Reichsstadt Frankfurt in die preußische Monarchie einverleibt. Mit den übrigen deutschen Staaten nördlich des Maines wird der „Norddeutsche Bund" abgeschlossen.

Der Norddeutsche Bund war ein Bundesstaat. Die rechtliche Grundlage dieses Bundesstaates war ein völkerrechtlicher Vertrag, durch dessen Erfüllung aber die kontrahierenden Staaten aufhörten, „Staaten im Sinne des Völkerrechts" zu sein, und zu „Staaten im Sinne des Staatsrechts" wurden.[1]

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, die später die Grundlage zur deutschen Reichsverfassung von 1871 bis 1918 wurde, sah folgende Organe des Bundes voraus:

1.) der erbliche Bundespräsident in der Person des Königs von Preußen.
2.) der Bundesrat, der aus Vertretern der Regierungen der Einzelstaaten bestand und unter dem Vorsitze des Bundeskanzlers (der vom Bundespräsidenten ernannt werden mußte) tagte.
3.) der Norddeutsche Reichstag, d.h. ein nach dem allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrecht gewähltes Parlament.

---

1) Siehe Kunz a.a.O. pag. 627/628:

„Ein Bundesstaat kann aber auch auf dem Wege eines völkerrechtlichen Vertrages entstehen und dies war historisch der häufigere Fall der Entstehung von Bundesstaaten. Voraussetzung ist hier - im Gegensatz zu den beiden ersteren Fällen -, daß es sich um die Entstehung eines Bundesstaates aus früher souveränen Staaten - aus „Staaten im Sinne des Völkerrechts" - handelt; und zwar kann ein Bundesstaat entweder aus früher souveränen Staaten mit normaler Kompetenz oder aus früher souveränen

(Fortsetzung s.n. Seite).

Die Gründung des Norddeutschen Bundes bewirkte wichtige Veränderungen im Zollverein. Während der Zollverein seit seiner Entstehung eine etwas lokkere Staatenverbindung war, wurde diese im Jahre

---

Staaten mit beschränkter Kompetenz entstehen; der letztere Fall - Entstehung eines Bundesstaates aus einem Staatenbund, dessen Einzelstaaten als „Staaten im Sinne des Völkerrechts" mit beschränkter Kompetenz zu Gliedstaaten, d.h. „Staaten im Sinne des Staatsrechts" werden - ebenfalls historisch häufig vorkommen. Und dies liefert uns zugleich die zweite Voraussetzung für die Entstehung eines Bundesstaates durch völkerrechtlichen Vertrag. Es muß sich um die Entstehung aus vor Vertragsabschluß souveränen Staaten handeln, die aber in diesem Vertrag auf ihre Souveränität, d.h. Völkerrechtsunmittelbarkeit völlig verzichten. Daß sie dies tun können, ist nur eine Konsequenz der ihnen nach Völkerrecht zustehenden Kompetenz auf alle ihnen nach Völkerrecht zustehenden Kompetenzen zu verzichten. Durch die Vertragserfüllung gehen diese Staaten eben als „Staaten im Sinne des Völkerrecht" unter. Die ihnen als „Gliedstaaten" im Bundesstaat zukommende Rechtsstellung beruht jetzt nicht mehr auf Völkerrecht, sondern auf der den Inhalt des Bundesvertrages bildenden Verfassung des Bundesstaates. Gewiß muß zum Vertrag noch hinzukommen, daß die im Bundesvertrag berufenen Organe ihre Tätigkeit tatsächlich aufnehmen, was aber genau ebenso für die Entstehung des Staatenbundes richtig ist.

Diesen grundlegenden rechtstheoretischen Sachverhalt hat zuerst Verdroß klar erkannt, dem Adamovich und Pitamic folgen. Daher ist für den Fall der vertragsmäßigen Entstehung des Bundesstaates aus früher souveränen Staaten entscheidend, „ob das Verhältnis zwischen den Gliedern" - und wir

(Fortsetzung s.n.Seite).

1867 eine wesentliche engere. Es entstand ein Zollparlament, das aus den Mitgliedern des Norddeutschen Reichstages und aus Abgeordneten der süddeutschen Staaten bestand. (Die Abgeordneten der süddeutschen Staaten wurden in derselben Weise gewählt, wie die Abgeordneten des Norddeutschen Reichstages.) An der Spitze des Zollvereins stand von nun an ein Zollbundesrat, in dem alle Staaten des späteren Deutschen Reiches vertreten waren, mit Ausnahme von Elsass-Lothringen. Trotz dieses engeren Zusammenschlusses blieben die süddeutschen Staaten und der Norddeutsche Bund „Staaten im Sinne des Völkerrechts", d.h. der Zollverein blieb auch 1867 eine echte Staatenverbindung.

Die Handelspolitik des so umgestalteten Zollvereins blieb freihändlerisch. Im Jahr 1865 war ein neuer Vereinszolltarif eingeführt worden, der die Grundlage der Handelsverträge des Jahres 1865 bildeten. An Stelle dieses Tarifes trat 1870 ein neuer Vereinstarif, der weitere Herabsetzungen der Zölle enthielt. Vor allem wurde der Eisenzoll herabgesetzt. Zur Deckung des Ausfalles der Zolleinnahmen legte der Tarif von 1870 auf Kaffee einen Finanzzoll. Die Beweggründe zu dieser freihändlerischen Wirtschaftspolitik des Zollvereins seit 1865 waren zum Teil idealer Natur, zum überwiegenden Teil aber der Einfluß von Gruppen, denen die freihändlerische Bewegung große Vorteile sicherte. Jedoch sollen diese Fragen hier nur angedeutet werden.

Seit der Umgestaltung des deutschen Zollvereins von 1867 bis zum Beginn des Krieges mit Frankreich

---

setzen hinzu, zwischen Bund und Gliedern - „durch die im Vertragsweg gesetzte Bundesverfassung erschöpfend geregelt ist, so daß es einzig und allein nach den Regeln dieser fortgebildet werden kann," „ob die Verbindung zwischen den Gliedstaaten ausschließlich den Regeln der Bundesverfassung unterstellt ist, so daß die Gliedstaaten durch den Bundesvertrag als selbständige völkerrechtliche Subjekte untergehen. -"

im Jahre 1870 wurden vom Zollverein vier Handelsverträge abgeschlossen, die alle die volle Meistbegünstigung enthielten:

ein Vertrag	mit	Österreich	im	Jahre	1868.
" "	"	dem Kirchenstaat	"	"	1869
" "	"	der Schweiz	"	"	1869
" "	"	Mexiko	"	"	1869.

Im Jahre 1870 schloß der Norddeutsche Bund einen Handelsvertrag mit San Salvador, der gleichfalls die volle Meistbegünstigung enthielt.

Nach dem siegreichen Kriege gegen Frankreich kam es zur Gründung des Deutschen Reiches. Das Deutsche Reich, als Erweiterung und Fortsetzung des norddeutschen Bundes war gleichfalls ein Bundesstaat. Die Gründung des Deutschen Reiches kam durch eine Reihe völkerrechtlicher Verträge zustande und zwar:

1. durch einen Vertrag des Norddeutschen Bundes mit Baden und Hessen. Versailles, den 15. XI. 1870.
2. durch den Vertrag des Norddeutschen Bundes, Baden und Hessen einerseits mit Württemberg andererseits Berlin, den 25. XI. 1870.
3. durch den Vertrag des Norddeutschen Bundes mit Bayern. Versailles, den 23. XI. 1870.
4. durch den Berliner Vertrag vom 8. XII. 1870. In diesem Vertrage traten
   a) Württemberg, Baden und Hessen dem Vertrage zwischen dem Norddeutschen Bund und Bayern, und
   b) Bayern den Verträgen zwischen dem Norddeutschen Bund, Baden, Hessen und Württemberg bei.

Die Gründung des Deutschen Reiches erfolgte vertragsgemäß am 1. I. 1871. Die Verfassung des Deutschen

Reiches datiert vom 16. IV. 1871.[1] Nach Artikel XXXIII. der RV von 1871 bildete Deutschland ein einheitliches, von einer gemeinschaftlichen Zollgrenze umschlossenes Wirtschaftsgebiet. Nur die Erhebung und Verwaltung der Zölle blieb den Bundesstaaten. Der Kaiser überwachte die Einhaltung der Vorschriften durch Reichsb amte. Nach Artikel VI der Reichsverfassung hatte das Reich das Recht, Bündnisse und Verträge mit anderen Mächten einzugehen. Das Recht der Einzelstaaten, Verträge abzuschließen blieb beschränkt bestehen, „aber die Kompetenz zum Abschluß von Staatsverträgen ist in vollkommen gleicher Weise zwischen Reich und Einzelstaaten, wie die Kompetenz zur Gesetzgebung und Verwaltung verteilt",[2] sodaß das gesamte Gebiet der auswärtigen Politik, der Handelsvertragspolitik u.a. der Einwirkung der Einzelstaaten durch selbständige internationale Verträge entzogen war.

Das Jahr 1871 bedeutete einen wichtigen Wendepunkt in der Geschichte der deutschen, sowohl wie der europäischen Handelspolitik überhaupt.In fast allen Staaten Europas handelts es sich um einen Übergang vom Freihandel zum Schutzzoll. Die Schutzzölle wurden bis zu Beginn des Weltkrieges einmal verstärkt, dann wieder etwas gemildert, aber sie blieben bestehen. Wenn aber behauptet wird, daß Deutschland die Schuld an der Rückkehr der europäischen Staaten zur allgemeinen Schutzzollpolitik zuzuschreiben sei, so ist dem zu widersprechen. Richtig betont Esslen a.a.O. pag.234.

> ...„Es ist allerdings nicht richtig, daß, wie oft behauptet wird, der Anstoß zu diesem Umschwung von Deutschland ausgegangen sei. In anderen Ländern zeigten sich die schutzzöllnerischen Regungen viel früher: so, von Rußland und

---

1) Siehe Triepel, Quellensammlung pag. 226/333.
2) Laband I, pag. 173.

den Vereinigten Staaten abgesehen, in Frankreich und in Österreich-Ungarn, ferner in den britischen Selbstverwaltungskolonien. Aber daß das Deutsche Reich sich dann auch zum Schutzzoll bekannte und ihn mit einer Unterbrechung immer mehr verstärkte, ist doch von größtem Einfluß auf die Richtung der Handelspolitik auch der übrigen Länder geworden".

Im Deutschen Reich kam der Übergang zum Schutzzoll überraschend schnell. Im Jahre 1873 hatte man noch beschlossen, von 1877 ab alle Eisenzölle zu beseitigen. Das Jahr 1879 brachte dagegen einen neuen Tarif, der vorläufig allerdings noch recht mäßige Schutzzölle enthielt. Seit dieser Zeit blieb man in Deutschland dem Schutzzoll mehr oder weniger treu. Der verantwortliche Leiter der deutschen Handelspolitik im neuen Reich war Fürst Bismarck, des Reiches Gründer. Im Standard zum 25jährigen Minister-Jubiläum des Fürsten heißt es:

„Es mag größere Diplomaten gegeben haben als Fürst Bismarck, jedenfalls hat es n i e m a l s einen besseren Administrator, einen w e i s e r e n Nationalökonomen und einen g e s c h i c k t e r e n Finanzmann gegeben".

Wenn man die Handelspolitik des großen Kanzlers betrachten will, so darf man den Volkswirt Bismarck nicht von dem Politiker trennen, denn seine Handelspolitik mußte sich der gesamten Politik unterordnen. Bismarck sagt selbst an einer Stelle einmal:

„Mir sind die auswärtigen Dinge an sich Zweck und stehen mir höher als die übrigen".

Die Kunst Bismarck'scher Handelspolitik war es, sich den realen Verhältnissen anzupassen, die bald dieses bald jenes Bedürfnis zeigen. In einer Reichstagsrede des Kanzlers vom 24. Februar 1881 heißt es:

„Nun ich gehöre allerdings nicht zu denen, die jemals im Leben geglaubt haben, oder heute glauben, sie könnten nichts mehr lernen, und wenn mir einer sagt: vor zwanzig Jahren waren Sie mit mir gleicher Meinung, heute habe ich dieselbe Meinung noch und Sie haben eine entgegengesetzte, so antworte ich ihm darauf: ja, so klug wie Sie heute sind, war ich vor zwanzig Jahren auch, heute bin ich klüger, ich habe gelernt in den zwanzig Jahren. Für mich hat immer nur ein einziger Kompass, ein einziger Polarstern, nachdem ich steuere, bestanden: salus publica. Ich habe von Anfang meiner Tätigkeit an, vielleicht oft rasch und unbesonnen gehandelt, aber wenn ich Zeit hatte darüber nachzudenken, mich immer der Frage untergeordnet: Was ist für mein Vaterland, was ist - so lange ich allein in Preußen war - für meine Dynastie, und heutzutage, was ist für die deutsche Nation das Nützliche, das Zweckmäßige, das Richtige? Doktrinär bin ich in meinem Leben nicht gewesen; alle Systeme, durch die die Parteien sich getrennt und gebunden fühlen, kommen für mich in zweiter Linie, in erster Linie kommt die Nation, ihre Stellung nach außen, ihre Selbständigkeit, unsere Organisation in der Weise, daß wir als große Nation in der Welt frei athmen können".

Von diesen Gedanken wurde auch die Handelspoli- des Kanzlers beherrscht. Auch da läßt sich kei- Doktrin finden, an die er sich anklammerte. Den len Verhältnissen Rechnung tragend, stets das hl und die Macht seines Vaterlandes im , so gestaltete Bismarck eine Handelspolitik, en Erfolge ihm den Ruf „eines weisesten National- nomen" einbrachten. .

Warum nun war der Umschwung Deutschlands vom Freihandel zum Schutzzoll notwendig ?

Die deutsche Bevölkerung war durch die industrielle Entwicklung so sehr angewachsen, daß im Jahre 1878 zum ersten Mal ihr Getreidebedarf die heimische Getreideproduktion überstieg. Zugleich waren natürliche Zollschranken, wie z.B. die See, weite Entfernungen und hohe Transportkosten durch die Entwicklung des Seeverkehrs und durch den vollendeten Ausbau des Eisenbahnnetzes in Wegfall gekommen. Dem deutschen Getreide drohte so die Konkurrenz des billigen russischen und argentinischen Getreides. Dazu kamen die Klagen der Eisenindustrie über die Aufhebung der Eisenzölle, die sie gegen das billige englische Eisen wehrlos machte.

Aus all diesen Gründen entschloß sich Bismarck zu einer Umstellung der Wirtschaftspolitik auf den Schutzzoll. Dabei hoffte er durch die Schutzzölle auf Eisen, Holz, Getreide und Vieh dem Reich neue Einnahmen zu verschaffen, nachdem er durch die Reichsverfassung zu einem „lästigen Kostgänger und mahnenden Gläubiger" der Bundesstaaten geworden war. Auch gedachte der Kanzler, die erhöhten Zölle als Kampfmittel zu benützen, um Vorteile für die deutsche Ausfuhr bei den fremden Staaten zu erzielen. Man sieht hier eine ganz entgegengesetzte Anschauung, als man sie bei Napoleon III. kennen gelernt hatte. Der Kaiser erniedrigte seinerzeit die Zölle, Fürst Bismarck erhöhte sie. Beide Staatsmänner wollten Vorteile für die Ausfuhr ihrer Länder erreichen, ein jeder versuchte es auf verschiedenen Wegen.

Es ist einleuchtend, daß der Kanzler sich dabei anderer Mittel als Napoleon III. bedienen mußte. Er war von jeher Handelsverträgen abgeneigt, die Tarifbindungen enthielten. Viel weniger war er willens, begünstigte Konventionaltarife durch die volle Meistbegünstigung wahllos zu verallgemeinern. Schon im Jahre 1876 (am 27. Oktober) heißt es in einem Briefe Bismarcks an den Staatssekretär des Inneren, v o n

. . .

f f m a n n:[1)]

„Ich halte es für eine Aufgabe, die sich weder abweisen noch aufschieben läßt, daß wir durch eigene Gesetzgebung den deutschen Erzeugnissen die Bürgschaften gewähren, welche wir in dem Wohlwollen fremder Regierungen bei Ausführung von Handelsverträgen nicht finden... ...Ich glaube daher, daß wir keinen neuen Handelsvertrag abschließen dürfen, welcher irgend eine Fessel für die freie Bewegung auf dem Gebiete der Tarife bestehen ließe oder neu herstellte, mit der alleinigen Ausnahme natürlich der vertragsmäßig bestehenden Klausel der meistbegünstigten Nation für Frankreich. Wir werden also, wenn wir, wie ich hoffe, zur Einführung von Finanzzöllen auf fremde Weine und andere Luxusgegenstände gelangen, alle anderen Weine ebenso hoch belasten müssen wie die französischen."

Man hat die Zeit, in der Bismarck der verantwortliche Leiter der deutschen Handelspolitik war, die Zeit der autonomen Zollpolitik bezeichnet doch darf diese Bezeichnung nicht so aufgefaßt werden, als ob in dieser Epoche überhaupt keine Handelsverträge abgeschlossen worden wären. An sich war die öffentliche Meinung in Deutschland wenig für Handelsverträge eingenommen. So schrieb z.B. die Norddeutsche Allgemeine Zeitung vom 21. August 1881. 387:

„Die Handelsverträge der letzten 20 Jahre waren daher niemals mehr als Versuche, eine spätere Einführung des Freihandels anzubahnen; man hoffte, die Nationen würden sich von den Segnungen der Zollherabsetzung bald überzeugen

---

1) Siehe Zimmermann: „Die Handelspolitik des Deutschen Reiches vom Frankfurter Frieden bis zur Gegenwart". pag 130.

und dann, wie so oft geschehen, zu dem politischen Trugschlusse verleiten lassen, weil eine Mäßigung des historisch überkommenen Zollsystems gute Früchte getragen, so müsse man der ganzen Einrichtung den Garaus machen. Aber der Versuch schlug schon auf der ersten Stufe fehl".

Am 23. August 1888 findet sich in den Berliner Politischen Nachrichten folgende Bemerkung:

„Ein Armuthszeugnis für die freihändlerischen Theorien des Kobdenklubs erblickt die Londoner Morningpost in dem glänzenden Erfolge einmal der amerikanischen, dann aber auch der deutschen Wirthschaftspolitik. Der enorme Aufschwung, den unsere gewerbliche Erzeugung genommen, seitdem der Reichskanzler Fürst Bismarck den gesunden Grundsatz des Schutzes der nationalen Arbeit verkündigte und siegreich durchführte, findet bei dem genannten Londoner Blatt rückhaltlose Anerkennung, wenn dieselbe auch nicht gerade freudigen Herzens gezollt wird, da sie mit Konstatierung der Thatsache Hand in Hand geht, daß Deutschland, statt sich, wie die Richtigkeit der manchesterlichen Lehre erfordern würde, mit seinen schutzzöllnerischen Gepflogenheiten zu ruinieren, im Gegentheil zu dem stärksten und gefürchtesten Nebenbuhler des freihändlerischen Englands um die Beherrschung des Weltmarktes geworden ist und seinen Antheil an demselben zusehends erweitert". -

Bismarck selbst nimmt in einer Reichstagsrede vom 21. Februar 1879 zu den Handelsverträgen wie folgt Stellung:

„Ich will dem System der Handelsverträge im Allgemeinen nicht entgegentreten; ein Handelsvertrag an sich ist nichts, was ich erstrebe, es kommt auf den Inhalt an. Die anscheinend glänzenden Resultate, welche die gegenseitigen Ein- und Ausfuhrtabellen gewähren, täuschen bei der geogra-

phischen Lage Deutschlands sehr, weil wir keine Ursprungsatteste haben. In unserer Einfuhr nach Österreich ist der ganze Transit des westlichen und nordwestlichen Europas durch Deutschland nach Österreich mit einbegriffen. Ebenso ist in unserer Einfuhr nach Belgien und Frankreich, von der gerühmt wird, daß sie im Steigen geblieben sei, die ganze russische und österreichische Importation, die wir zum Nachteil unseres früheren Handels mit Belgien und Frankreich in den analogen Produkten durch unsere Eisenbahntarife wesentlich gefördert haben, mit einbegriffen".1)

In einer weiteren Reichstagsrede vom 14. März 1885 gt Bismarck u.a.:

„Der Abgeordnete Richter empfiehlt der Regierung, darauf Bedacht zu nehmen, länger dauernde Verträge, seien es Tarifverträge, seien es, wie der Abgeordnete Windhorst sich ausdrückt, politisch - pragmatische Verträge, mit Österreich-Ungarn abzuschließen. Ich bin auch nicht dagegen, und ich habe schon vor Jahren in Österreich den Vorschlag gemacht oder wenigstens die Frage angeregt, ob es möglich sein würde, solche pragmatischen Einrichtungen, sei es auf dem Zollgebiet, sei es auf anderem Gebiet zu treffen und dadurch die Lücke zu decken, die der Abgeordnete Windthorst zu seinem Bedauern durch die Ereignisse von 1866 in die deutschen Beziehungen gerissen fand. Wir haben aber bei näherer Prüfung gefunden, daß, ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, die bei uns eintreten könnten, in den österreich-ungarischen Verhältnissen noch sehr viel größere liegen, und daß es für eine dortige Regierung, die ganz bereit

---

1) Poschinger a.a.O. Bd. I. pag. 203/204.

wäre darauf einzugehen, doch zweifelhaft sein müßte, ob sie die nöthigen Bewilligungen der Körperschaften, deren sie dazu bedarf, finden wird".[1]

Und so sind tatsächlich während der Amtstätigkeit des Kanzlers vom Deutschen Reiche Handelsverträge abgeschlossen worden. Indessen waren es Verträge, die nicht einmal gewährte Begünstigungen planlos auf Würdige und Unwürdige verallgemeinerten, sondern es waren Handelsverträge, bei denen es im wahrsten Sinne des Wortes „auf ihren Inhalt ankam". Die Bismarck'schen Handelsverträge zu betrachten ist für den Chronisten insofern eine leichte Aufgabe, als man sogleich ihre Ziele erkennt und sie danach einteilen kann. Nie wieder, so wird gezeigt werden, ist die Handelsvertragspolitik des Deutsdhen Reiches so klar von e i n e m Willen gelenkt worden, wie unter Bismarck's Führung.

Die Bismarck'schen Handelsverträge zerfallen in drei Gruppen:

Gruppe I:

Es sind Handlesverträge mit benachbarten Ländern. In ihnen gab und erhielt das Deutsche Reich keine Tarifbindungen, sondern nur die volle Meistbegünstigung:

1.) ein Vertrag mit Österreich vom 16. Dezember 1878.
2.) " " " der Schweiz " 23. Mai 1881
3.) " " " Österreich " 23. Mai 1881
4.) " " " der Schweiz " 11. November 1888.

Gruppe II:

Es handelt sich um Verträge mit den südeuropäischen Staaten Spanien und Italien. In diesen Verträgen e r h i e l t das Deutsche Reich:
a) Bindung der Zölle auf manche gewerbliche Waren,
b) Bindung der Zölle auf deutschen Spiritus.

---

1) Poschinger, a.a.O. Bd. III pag. 92.

Deutschland g e w ä h r t e dafür Ermäßigungen in reinen Finanzzöllen auf südländische Erzeugnisse.
Zu dieser Gruppe gehören:

.) der Vertrag mit Italien vom 4. Mai 1883.
.) " " " Spanien " 12. Juli 1883.

ruppe III:

Diese Gruppe umfaßt eine Reihe von Verträgen mit europäischen und außereuropäischen Staaten, durch die sich Deutschland Vorteile gewähren ließ ohne selbst nur die, bei dieser Politik fast unbedeutende, volle Meistbegünstigung zu gewähren. Hier wertet Bismarck seine politischen Erfolge und das große Ansehen Deutschlands wirtschaftlich aus.

Es sind folgende Verträge zu nennen:

.) am 11. November 1877 ein Vertrag mit Rumänien
.) " 24. Juni 1879 " " " Samoa,
.) " 5. Dezember 1882 " " " Mexiko,
.) " 6. Januar 1883 " " " Serbien,
.) " 26. November 1883 " " " Korea,
.) " 8. November 1884 " " " dem Kongostaat
.) " 30. Januar 1885 " " " Zanzibar,
.) " 28. März 1887 " " " Ecuador,
.) " 21. Juli 1887 " " " Paraguay,
.) " 20. September 1887 " " " Guatemala,
.) " 12. Dezember 1887 " " " Honduras.

Am 25. November 1879 vereinbarte Deutschland mit wai die Reziproke Meistbegünstigungsklausel. Mit ankreich bestand die volle Meistbegünstigung des tikels VI des Frankfurter Friedens ohne jeden arifertrag. -

Über die Erfolge der Handelspolitik Bismarcks ei es gestattet, seinen Biographen in dieser Hinsicht, m Dr. Ritter v. Poschinger das Wort zu erteilen:

„Die durch das Schreiben vom 15. Dezember 1878 eingeleitete Wirthschaftsreform hat sich auch in unserer Periode bewährt. Während sich die Verhältnisse der Weltwirthschaft seit jener Zeit keineswegs günstiger entwickelten, der allgemeine Rückgang der Preise vielmehr ununterbrochen fortdauerte, während in England Enquete über Enquete über die Ursachen des wirthschaftlichen Niedergangs angestellt werden mußte, ohne zu einem befriedigenden Ergebnis zu führen, schritt die Industrie in Deutschland gedeihlich vorwärts; Arbeitsgelegenheit war reichlich geboten und der Arbeitslohn hatte sich trotz des Rückgangs der Preise im Allgemeinen nicht nur auf der alten Höhe zu erhalten gewußt, sondern eine erhebliche Steigerung erfahren. Die gesamten Einlagen in den Sparkassen Preussens hatten sich vom Jahre 1878 bis 1887 von 1385 Millionen auf 2261 Millionen Mark erhöht."[1]

Als im Jahre 1889, als der Rücktritt Bismarcks bekannt wurde, die Frage entstand: „Wird die Politik des Fürsten Bismarck den Kanzler überleben ?" Und als ein freisinniges Blatt auf diese Frage die Anwort fand „daß dies deshalb nicht möglich sei, weil es eine Politik Bismarck, die sich als ein Programm für die Zukunft eignet, überhaupt nicht gäbe und niemals gegeben habe", wurde, wie Poschinger zu berichten weiß, von anderer Seite treffend erwidert:

„Die Politik Bismarck wird - davon sind wir fest überzeugt, ohne daß wir den Entschließungen der Monarchen und zukünftiger Staatsmänner vorgreifen - auch für alle Zukunft der Leitstern Deutschlands sein und bleiben, und wenn - was Gott noch recht lange verhüten wolle ! -

---

1) Poschinger a.a.O. Bd. III pag. XVI.

der Kanzler, dereinst nicht mehr unter den Lebenden sein wird, dann wird und muß das deutsche Volk, wenn es sich nicht selbst ins Fleisch schneiden will, sich stets die Politik desjenigen Staatsmannes gegenwärtig halten und zu seinem eigenen Vortheil auf sich wirken lassen, welcher durch diese seine Politik das zersplitterte Deutschland geeinigt und trotz der vielen widerstrebenden Elemente im Innern zu einem großen, einigen und glücklichen Volke gemacht hat".

Jedoch sollten diese Stimmen nicht recht behalten. Der Nachfolger des eisernen Kanzlers hielt sich die Handelsvertragspolitik seines Vorgängers nicht gegenwärtig. Er ging andere Wege, die an sich wohl durchdacht waren, deren Folgen aber für Deutschland als weniger günstig bezeichnet werden müssen. Hier beginnt die zweite Epoche der Handelsvertragspolitik des Deutschen Reiches vor dem Weltkriege.

In dem Jahre 1891 wurden folgende Verträge abgeschlossen:

I.	am	6.	Dezember	ein Vertrag	mit	Belgien,
	"	6.	"	"	"	Österreich-Ungarn
	"	6.	"	"	"	Italien,
	"	10.	"	"	"	der Schweiz,
II.	"	6.	"	"	"	zwischen Italien u. Österreich-Ungarn.
	"	6.	"	"	"	zwischen Österreich-Ungarn u. Belgien,
	"	10.	"	"	"	zwischen der Schweiz u. Österreich-Ungarn.

All diese Verträge waren Tarifverträge, in denen die volle Meistbegünstigung stipuliert wurde. Sie stellen den Anfang des europäischen Handelsvertragssystems dar, welches dazu dienen sollte, unter

Führung Deutschlands, die Hochflut handelspolitischer Feindschaft zum Stillstand zu bringen und die drohende Gefahr der Zollkriege zu beseitigen.

Den Verträgen des Jahres 1891 schlossen sich folgende Verträge an:

I.	am 30. Januar	1892	die Saratogakonvention mit der Union,	
	" 21. August	1892	ein Vertrag mit Serbien,	
	" 21. Oktober	1893	" " "	Rumänien,
	" 10. Februar	1894	" " "	Rußland,
	" 4. April	1896	" " "	Japan,
II.	" 19. April	1892	" "	zwischen Italien u. der Schweiz,
	" 25. Mai	1892	"	Abkommen zwischen der Union u. Österreich-Ungarn,
	" 9. August	1892	"	Vertrag zwischen Österreich-Ungarn und Serbien
	" 15. Oktober	1893	"	Vertrag zwischen Rußland und Serbien,
	" 21. Dezember	1893	"	Vertrag zwischen Österreich-Ungarn u. Rumänien,
	" 22. März	1894	"	Vertrag zwischen der Schweiz u. Norwegen,
	" 25. Mai	1895	"	Vertrag zwischen Belgien und Griechenland,
	" 11. Juni	1895	"	Vertrag zwischen Belgien, Schweden u. Norwegen,
	" 21. Dezember	1896	"	zwischen Bulgarien u. Österreich-Ungarn,
	" 16. Februar	1897	"	Zwischen Serbien u. Bulgarien,
	" 28. Februar	1897	"	Notenaustausch zwischen Italien und Bulgarien,
	" 14. Juli	1897	"	Vertrag zwischen Bulgarien und Rußland.

Auch diese Verträge waren alle Tarifverträge, e außer den tariflichen Bindungen die volle Meistgünstigung enthielten[1]. Außer diesen Verträgen hloß Deutschland folgende Handelsverträge mit der llen Meistbegünstigung ohne tarifliche Bindung :

am 19.	Juli	1892	mit Aegypten,
" 23.	"	1892	" Columbien,
" 4.	Februar	1896	" Nicaragua,
" 28.	April	1896	" dem Oranje-Freistaat,
" 30.	Juni	1899	" Spanien.

Den europäischen Staaten, die in all diesen rträgen als Kontrahenten erscheinen, stand eine dere Staatengruppe gegenüber, die weiterhin und hr denn je der autonomen Handelspolitik huldigten, die unter der Führung Frankreichs standen. Wenn rher gesagt wurde, daß das europäische Handelsvertragssystem unter Führung Deutschlands ein Versuch in sollte „die Hochflut handelspolitischer Feindhaft zum Stillstand zu bringen und die begonnenen er drohenden Zollkriege zu beseitigen"[2], so wird n schon jetzt nach dem Betrachten des obigen Vertragsverzeichnisses feststellen müssen, daß das europäische Handelsvertragssystem immer nur notwendig n Versuch bleiben mußte, weil die beiden wichtigen Mächte neben Deutschland in Europa, England d Frankreich, wohlweislich vermieden, sich diesem ndelsvertragssystem anzuschließen. Ebenso tat es

---

1) Es wird später gezeigt werden, daß die Verträge mit der Union nur nach Ansicht der europäischen Vertragsstaaten - Deutschland und Österreich - die volle Meistbegünstigung enthielten, während sie in Wirklichkeit die Reziproke Meistbegünstigungsklausel stipulierten. Jedoch soll diese Frage hier nur angedeutet werden, um an anderer Stelle ausführlich behandelt zu werden.

2) Siehe Esslen, pag. 242.

Rußland nur in sehr geringem Maße unter dem Einfluß politischer Verhältnisse. Nicht zuletzt muß Wunder nehmen, daß sich die Vereinigten Staaten von Nord-Amerika als Vertragskontrahenten nur zweimal in den Verträgen dieses Systems fanden, und das auch nur, weil sie wußten, daß die Mittelmächte Deutschland und Österreich die Meistbegünstigung in den betreffenden Verträgen zu Ungunsten Amerikas nicht auszulegen verstanden. Man wird nicht fehlgehen in der Vermutung, daß Amerika sich kaum in vertragliche Bindung mit Deutschland und Österreich eingelassen hätte, wenn die Mittelmächte erkannt hätten, daß sie die Reziproke Meistbegünstigungsklausel vereinbart haben und nach dieser Erkenntnis die ihnen zustehenden Ansprüche geltend gemacht hätten. Es soll jedoch hier späteren Ausführungen nicht vorgegriffen werden.

Die Gründe, aus denen Caprivi, der Nachfolger Bismarcks von der tarifbindungsfeindlichen autonomen Handelspolitik Bismarcks, zu einer Handelsvertragspolitik überging, die Tarifbindungen bevorzugte, und auf diese Weise entstandene Konventionaltarife durch die volle Meistbegünstigung wahl- und planlos verallgemeinerte, waren keinesfalls leichtfertige. Die Handelspolitik Bismarcks, die Deutschland jeden Vorteil zu sichern verstand, fand naturgemäß im Ausland wohl Achtung, aber keine Gegenliebe. Wie schon gezeigt wurde, schickte sich Frankreich an, die Handelspolitik Bismarcks nachzuahmen. Es war zu befürchten, daß dadurch Deutschland große Nachteile entstehen würden, da Deutschland auf Grund seines Meistbegünstigungsanspruchs aus Art. XI des Frankfurter Friedens ohne Gegengabe alle Tarifzugeständnisse, die die Handelsverträge des französischen Handelsvertragssystems anderen Staaten gewährten, mitgenießen konnte. Das war jedoch nur eine Gefahr, die drohte. Tatsächlich hinderte Rußland seit 1885 die Einfuhr deutscher Industrieerzeugnisse immer mehr. Dasselbe taten die Vereinigten Staaten durc

n hochschutzzöllnerischen Mac-Kinley-Tarif von
890. Auch Österreich-Ungarn und Rumänien erschwer-
en die deutsche Einfuhr und so kann Esslen a.a.O.
ag. 241 mit Recht feststellen:

> „Deutschland stand vor der Gefahr vom 1. Februar 1892 an, in den meisten Staaten hohen Generaltarifen zu begegnen, und seine Ausfuhr, die sich sowieso in den 80er Jahren nur wenig entwickelt hatte, zu einem großen Teil zu verlieren".

Das waren die Gefahren, die Deutschland durch
ie Zollerhöhungen des Auslandes drohten. Dazu kam
och die innerdeutsche Wirtschaftslage, die Esslen
.a.O. pag. 241. als ungünstig zu schildern weiß,
nd gewisse Rücksichten auf die auswärtige Politik.
ismarck hatte im Herbst 1862 dem österreichischen
esandten die Theorie entwickelt, daß p o l i t i-
c h e u n d h a n d e l s p o l i t i s c h e
ragen streng zu s c h e i d e n seien. „Eine Ver-
ischung beider erschwere eine aufrichtige Verstän-
igung, während eine solche auf einem Gebiet allein
ehr gut möglich sei"[1]. Bismarck ist dieser seiner
heorie stets treu geblieben und so muß auch Esslen
.a.O. pag. 243, der die Bismarck'sche Handelspoli-
ik äußerst kritisch betrachtet, zugeben:

> „Es ist nicht zu leugnen, daß die sehr schwierige Aufgabe, handelspolitische Entfremdung sich nicht zu politischer Feindschaft auswachsen zu lassen, von dem Meister der auswärtigen Politik 1879 - 90 gelöst worden war".

Jedoch huldigten die Politiker des neuen „Kur-
s" wie das z.B. aus schon früher zitierten Ausfüh-
rgen des Freiherrn von Marschall gelegentlich der
ntstehungsgeschichte des deutsch-russischen Handels-
rtrages von 1894 zum Ausdruck gekommen war, ande-
n Anschauungen. Man hegte in den führenden Kreisen

---

[1] Siehe Zimmermann a.a.O. pag. 49.

Deutschlands die Überzeugung, daß um des Dreibundes Willen, ein engerer handelspolitischer Anschluß an Österreich und Italien nötig sei[1]. Diese Überzeugung ließ die Handelsverträge mit diesen Mächten entstehen[2].

---

1) Ebenso Esslen a.a.O.

2) Bismarck's Kritik über diese Politik in Gedanken und Erinnerungen. Bd. III Pag. 154 ff.
„Es ist also erklärlich, daß die wirtschaftliche Politik des Donaureiches auf die deutschen Industriellen wenig und auf die nichtdeutschen Agrarie mehr Rücksicht nimmt. Auch in der böhmischen Spaltung wird das Czechenthum auf agrarischer, das Deutschthum auf industrieller Seite stärker vertreten sein. Daß es den Ungarn, Polen, und Czechen zu lebhafter Genugthuung gereicht, wenn in erster Linie ihre Interessen gepflegt werden und der Deutsche zunächst in Cisleithanien, hauptsächlich aber im Deutschen Reiche die Zeche dafür bezahlt, ist nicht zu verwundern, wohl aber muß man sich fragen, wie die deutsche Reichsregierung dazu kommt, die Preisgebung der deutschen Agrar-Interessen in Wien anzubieten. Der in der Presse dafür geltend gemachte Grund, daß das politische Bündniss einen wirthschaftlichen Verschmelzungsprocess zur nothwendigen Folge habe, ist eine inhaltlose Phrase, bei der sich praktisch nichts denken läßt. Wir sind mit Rußland und in der Vergangenheit mit England in der größten politischen Intimität gewesen unter sehr schwierigen beiderseitigen Zollverhältnissen, und der deutsche Bundesvertrag hat auch da wo er nicht durch Zolleinigung gedeckt war, lange Zeit mit vollem gegenseitigen Vertrauen in Betreff der politischen Stipulationen bestanden.
Ich würde es beklagen, wenn das Deutsche Reich den von mir unter großen Anstrengungen erkämpften Bund mit Österreich wieder aufgeben und die volle freie Hand für seine europäischen Beziehungen wie

Welche Bedeutung hatten nun die Verträge dieses Handelsvertragssystems, in denen Deutschland als Kontrahent auftrat, für das Deutsche Reich ?

Richtig erkennt Esslen a.a.O., daß die Bedeutung der Caprivischen sogenannten Dezember-Verträge des Jahres 1891 und derer, die ihnen folgten, darauf beruhte, daß Deutschland gegen Zugeständnisse, die besonders die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen betrafen, die Bindung oder die Herabsetzung der ausländischen Tarife für seine Fabrikateneinfuhr erlangte. Auf Kosten der Landwirtschaft sollte industriellen

---

erstreben sollte. Aber wenn unsere politische Liebe zu Österreich unerwidert bliebe, falls wir sie nicht durch wirthschaftliche Opfer bethätigen, so würde ich allerdings die Politik der freien Hand vorziehen, weil ich überzeugt bin, daß unser Bündnis, wenn es in dem obigen Sinne von Österreich aufgefaßt und gehandhabt wird, nicht dauernd und im entscheidenden Augenblicke nicht haltbar sein wird. Die besten Bündnisse versagen den Dienst, den man bei dem Abschlusse von ihnen erwartet hat, wenn die Stimmung und Überzeugung, unter denen sie geschlossen sind, zur Zeit des casus foederis erloschen ist; und wenn schon heute unter den österreichisch-ungarischen Agrariern die Stimmung vorherrscht, daß unser Bündniss werthlos sei, falls es ihnen keine finanziellen Vortheile gewähre, so befürchte ich, daß unser Vertrag zur Verfallzeit nicht wirksamer sein wird als die vom 1792 bis 1795, und um so weniger, wenn sich inzwischen im Deutschen Reiche die Überzeugung festgesetzt hat, daß unser Bündnissvertrag einen Handelsvertrag im Gefolge habe, der einer Tributzahlung Deutschlands gleichstehe, und daß diese Zahlung für Erhaltung eines Bündnisses, welches für Österreich nothwendiger ist als für uns, auf Versprechungen beruhe, welche die leitenden Staatsmänner Österreichs vermöge ihrer reiferen Erfahrung und Sachkunde in Geschäften der Art den Vertretern der deutschen Interessen im gastlichen Verkehr in Schlesien und in Wien abgewonnen haben".

Interessen gedient werden. Man hörte nicht auf die mahnenden Stimmen, die zu jener Zeit in Deutschland laut wurden und die die Regierung beschuldigten, die 1879 eingeschlagene Wirtschaftspolitik aufgegeben zu haben und ins freihändlerische Lager übergegangen zu sein. Zu dem letzteren Schluß kam man deswegen, weil die volle Meistbegünstigung, die diese Verträge enthielten, an die Meistbegünstigung des freihändlerischen Cobden-Vertrages erinnerte[1]. Man hörte an maßgebenden Stellen nicht auf jene Vorschläge, die Österreich und Italien gewährten Zugeständnisse nicht sofort zu verallgemeinern, sondern dritten Staaten nur gegen entsprechende Konzessionen zuteil werden zu lassen (reziproke Meistbegünstigungsklausel). Man hörte mehr auf die höchste Entrüstung, die diese Vorschläge in freihändlerischen Blättern wachriefen. Es war nicht wahr, ...„daß die Reichsregierung nicht daran denke..", wie es in dem amtlichen Artikel der Nr. 107 der Norddeutschen Allgemeinen Zeitung von 1891 mitgeteilt wurde, ... „wesentliche Grundlage der bisherigen Wirtschaftspolitik preiszugeben, daß sie vielmehr als berufene Vertreterin aller wirtschaftlichen Interessen sich zu dem Prinzip des Schutzes aller nationalen Arbeit bekennen und diesen Grundsatz auch treu bleiben werde". Die Handelsvertragspolitk der Caprivischen Handelsverträge hat sich nie zum Schutze aller nationalen Arbeit bekannt. Sie opferte vielmehr die deutsche Landwirtschaft industriellen Interessen. Mit vollem Recht konnte sich der in Friedrichsruh weilende erste Kanzler und Gründer des Reiches offen zu den Gegnern jener Handelsvertragspolitik bekennen, die nach seiner Ansicht ein Versuch war, um

---

1) An sich war nämlich die Handelspolitik seit 1890 keine freihändlerische. Man stellte nur die volle Meistbegünstigung, die 1860 die Freihandelslehre auf ihre Fahnen geschrieben hatte, in den Dienst der damaligen Zollpolitik.

Unfrieden zwischen den landwirtschaftlichen und industriellen Interessen zu säen. Außerdem, so befürchtete Bismarck, und die Geschichte hat ihm Recht gegeben, daß damit die Zukunft der politischen Verhältnisse Deutschlands zu anderen Staaten gefährdet sei. „Die Geschädigten würden auf beiden Seiten ihrer Verstimmung lauten Ausdruck geben und damit die guten Beziehungen beider Reiche stören. Endlich verliert Deutschland durch Herabsetzung der Kornzölle und deren Verallgemeinerung große Einnahmen, die es nur schwer anderweitig ersetzen kann". Man wird sich in der Beurteilung der Handelsvertragspolitik des „neuen Kurses" den folgenden Ausführungen Dietrich Schaefers a.a.O. zweiter Teil pag. 329 anschließen müssen:

> „Für Deutschland wäre es ein Unglück, wenn ländlicher Grundbesitz, wie in England, überwiegend ein Luxus der Kapitalisten würde. Es war ein Verdienst Bismarcks, die Interessen von Landwirtschaft und Industrie miteinander verflochten zu haben, und eine verhängnisvolle Wendung unserer Geschichte, daß die nationalliberale Fraktion des Reichstags sich seiner Einsicht verschloß. Schutzzoll oder Freihandel sind keine allgemeinen Programmfragen, auf die eine Partei sich einschwören kann; sie müssen je nach den Verhältnissen ihre Beantwortung finden. Das aber sollte Gemeingut der Überzeugung sein, daß das Ziel deutscher innerer Politik nicht der reine Industriestaat sein kann. Der Krieg hat glänzend erwiesen, daß die Politik, welche die Landwirtschaft schützte, die richtige war. Ohne sie wären wir trotz aller Waffenstärke, Waffenfertig- und Waffenfreudigkeit schon im ersten Kampfjahr dem Untergange geweiht gewesen".

Schon in den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts begann man mit den Vorbereitungen für die Neugestaltung der deutschen Handelspolitik nach dem Ablauf der wichtigsten Handelsverträge im Jahre 1902. Um

sich über die nötigen Maßnahmen der zukünftigen Zollpolitik klar zu werden, wurde im Reichsamt des Innern ein „wirtschaftlicher Ausschuß zur Beratung und Begutachtung handelspolitischer Maßnahmen" eingesetzt, der aus Führern der agrarischen Bewegung und Vertrauensmännern des Zentralverbandes deutscher Industrieller bestand.

Auf Grund der Beratung dieses Ausschußes entstand der neue Zolltarif vom 25. Dezember 1902. Er brachte eine Reihe beträchtlicher Zollerhöhungen. Für die Getreidezölle wurde nach französischem Muster ein Maximal- und Minimaltarif eingeführt. Für Staaten, mit denen man nach Ablauf der alten Verträge zu keiner vertraglichen Einigung gelangen konnte, sollten die Sätze des Maximaltarifs gelten. Man hoffte so einen Druck auf das Ausland ausüben zu können. Der Minimaltarif hatte den Zweck, eine untere Grenze festzusetzen, die die Ermäßigungen der künftigen Handelsverträge nicht überschreiten dürfte. Er sollte eine Garantie dafür bieten, daß die Zollsätze des neuen Konventionaltarifes nicht unter ein gewisses Niveau herabgesetzt werden könnten.

Dem „wirtschaftlichen Ausschuß zur Beratung und Begutachtung handelspolitischer Maßnahmen" zur Vorbereitung des neuen Zolltarifs entsprach in gewisser Hinsicht die „Centralstelle für Vorbereitung von Handelsverträgen". In den Schriften dieser Centralstelle, Heft 15, findet sich ein Bericht über die dritte ordentliche Generalversammlung der Centralstelle für Vorbereitung von Handelsverträgen, Berlin, am 22. Januar 1901. Aus diesem Bericht geht hervor, daß sich die Centralstelle u.a. auch mit der Meistbegünstigungsfrage beschäftigte. Das Referat[1] über die Meistbegünstigung hielt Herr Dr. Vosberg - Rechow. Der Referent führte aus, daß die Meistbegünstigungsklausel eine günstige und eine

---

1) Siehe Heft 15 pag. 28 ff.

ungünstige Seite habe. Als günstig bezeichnete er, daß die Vertragstreue durch die Klausel gewissermaßen eine neue Besiegelung erhalten habe. „Der Effekt der Klausel erscheint besonders werthvoll, wenn für einen Staat, der allen anderen in seinen Leistungen überlegen ist, nur durch Verallgemeinerung etwaiger Zollnachlässe das unter gleichen Bedingungen auszunützende Wirthschaftsgebiet immer größer wird. Eine ‚Begünstigung' ist meist eine Zollherabsetzung; an dieser hat aber der ein Interesse, der vermöge seiner Superiorität nichts zu fürchten hat. So wirkt die Klausel nivellierend und ausgleichend, Zölle herabmindernd, die Gemeinsamkeit der Wirthschaftsgebiete vergrößernd".

Als Nachteile der Klausel kennzeichnete Dr. Vosberg - Rechow zunächst, daß unter ihrer Einwirkung einmal erteilte Zollermäßigungen nicht nur dem gerade kontrahierenden Staate, sondern in gleichem Maße allen übrigen derzeitigen und späteren Vertragsstaaten solche Vorteile zugute kommen. Die notwendige Folge ist, daß sich die Stärke der ausländischen Konkurrenz erhöht. Aus diesen Gründen wirkt die Klausel dem Zustandekommen von Zollermäßigungen geradezu entgegen. „So manche uns sehr erwünschte Tarifreduktion werden wir vom Ausland deshalb nicht erhalten, weil das betreffende Land den Einbruch der Provenienzen gewisser dort die Meistbegünstigung genießender Konkurrenzstaaten fürchtet".

Des weiteren wies der Referent an Hand von Beispielen nach, daß die volle Meistbegünstigung sogar die Tendenz hat, den Zollschutz nicht unerheblich zu steigern. Er erinnerte dabei an den Artikel 11 des Frankfurter Friedens, der der Anstoß der französischen Tarifrevisionen in schutzzöllnerischer Richtung gewesen ist.

Der Referent stellte ferner fest, daß infolge der Meistbegünstigungsklausel vertragsmäßige Zollreduktionen unter Umständen Konsequenzen haben, die den ursprünglichen Absichten der Kontrahenten durchaus zu-

widerlaufen. „Die Statistik des auswärtigen Handels bietet zahlreiche Beispiele dafür, daß Vergünstigungen, die ein Staat durch entsprechende Gegenleistungen erzielt hat, unvorhergesehenerweise dem Kontrahierenden Staate weniger als dritten Staaten zugute kommen, die keine Gegenleistung dafür geboten haben". Zum Beweise hierfür führt er diverse markante Beispiele an.

Ein Versuch, diese Schattenseiten der vollen Meistbegünstigung zu beseitigen, habe Amerika unternommen, so führte Dr. Vosberg-Rechow weiter aus, indem es konsequent die Reziproke Meistbegünstigungsklausel stipulierte. Dieser Versuch sei trotz der Mängel, die auch diese Klausel habe, zum großen Teil gelungen. Der Referent glaubte aber, andere, bessere Wege weisen zu können, als sie die Amerikaner gegangen sind. Nach seiner Ansicht müßte man die volle Meistbegünstigung im alten Sinne beibehalten, jedoch den Umfang ihrer faktischen Geltung beschränken. Seine Vorschläge, die er der Versammlung machte, lassen sich kurz zusammenfassen.

Für Deutschlands handelspolitisches Verhältnis zu Ländern, deren Bedarf in der Regel noch unentwikkelt ist (z.B. zur Türkei), sind Tarifverträge nicht erstrebenswert. Dagegen müßte in diesen Fällen die volle Meistbegünstigung erhalten bleiben, Hier empfiehlt es sich, reine Meistbegünstigungsverträge abzuschließen.

Anders Staaten gegenüber, die eine hochentwickelte Industrie besitzen. Der Gegner, mit dem in diesem Falle der Export zu kämpfen hat, ist die einheimische Industrie. Hier müssen Ermäßigungen der Eingangszölle für unsere Hauptausfuhrartikel erzielt werden. Die Meistbegünstigung könne dann nur in Frage kommen, soweit gleichzeitig der andere Staat als Lieferant unerhebliche Konkurrenz macht. Anders, wenn ein hochentwickelter Gegner auf dem eigenen inneren Markte in Deutschland mit seinen Fabrikaten Konkurrenz macht Hier kann der Austausch der vollen Meistbegünstigung

achteilige Folgen haben. Solchen Staaten gegenüber empfiehlt der Referent Tarifverträge mit sachlichen Beschränkungen der Meistbegünstigung. Als Beschränkungen kämen sowohl die nach Staaten als auch die nach Tarifpositionen in Frage.

Dr. Vosberg - Rechow fügte seinen Ausführungen hinzu:

„Allgemein ausgedrückt kann man etwa sagen: Je höher die industrielle Entwicklung eines Landes ist, desto unerläßlicher wird für unseren Export dorthin ein Tarifvertrag mit demselben, bzw. desto sorgfältiger spezialisiert muß dieser Tarifvertrag sein. Und weiter: Je mehr das Vertragstarif-Verhältniss zwischen Deutschland und einem anderen Staate ausgestaltet wird, desto mehr verliert die allgemeine Meistbegünstigungsklausel r e l a t i v an Werth, desto größer wird andererseits die Gefahr, daß sie nachtheilige Nebenwirkungen mit sich bringt.

Die Erneuerung unserer Handelsverträge wird jedenfalls im Großen und Ganzen eine Vermehrung und Erweiterung der Tarifverträge anstreben müssen. Ob dies unter entsprechender Beschränkung des Meistbegünstigungsrechtes innerhalb der Verträge der Fall sein soll, dies zu entscheiden, muß ich heute noch ablehnen. Ich halte aber die Möglichkeit nicht für ausgeschlossen, daß die Praxis selbst und vielleicht der Vorgang anderer Länder diesen Weg weisen wird. Man kann also sagen: zu erwarten steht eine Einschränkung der reinen Meistbegünstigungsverträge zugunsten von Tarifverträgen und gegebenenfalls im Rahmen der Tarifverträge eine sachliche Beschränkung der Meistbegünstigungsklausel sowohl nach Staaten wie nach Artikeln".

Der Bergrat Gothein aus Breslau machte den Ausführungen des Referenten zum Vorwurf, daß er nur die Nachteile der vollen Meistbegünstigung behandelt habe.

Er müsse dagegen feststellen, daß Deutschland bisher mit der vollen Meistbegünstigung nicht schlecht gefahren sei. In langen Ausführungen wies der Redner nun seinerseits die Vorteile der Klausel nach und betonte besonders, daß die Klausel England gegenüber unerläßlich sei.

Die Generalversammlung der Centralstelle für Vorbereitung von Handelsverträgen nahm schließlich folgende Resolution an:

> „Die Meistbegünstigung ist als werthvoller Bestandtheil der Handelsverträge anzuerkennen und deshalb trotz einzelner Mängel grundsätzlich beizubehalten".

Dieser Resolution Rechnung tragend, entschloß sich die Reichsregierung, auch in Zukunft die volle Meistbegünstigung in den Handelsverträgen beizubehalten. Jedoch ließ der Abschluß von neuen Handelsverträgen lange auf sich warten. Mit Recht betont Esslen a.a.O., daß in der Zwischenzeit auf dem Wirtschaftsleben die U n g e w i ß h e i t darüber l a s t e t e, zu welchem Zeitpunkt die ausländischen Zölle kommen würden. Vorläufig ließ man in Deutschland noch die alten Caprivi'schen Handelsverträge gelten. Der erste neue Handelsvertrag entstand im Jahre 1904. In diesem Jahre wurden noch weitere Handelsverträge abgeschlossen, die hier in der Reihenfolge ihrer Entstehung genannt werden sollen und die alle die volle Meistbegünstigung enthielten:

1) ein Handelsvertrag mit Rußland
2) " " " Belgien,
3) " " " Italien,
4) " " " Rumänien,
5) " " " der Schweiz,
6) " " " Serbien
7) " " " Österreich-Ungarn.

In den nächsten Jahren folgten:

1) ein Vertrag mit Bulgarien, im Jahre 1905,
2) " " " Schweden " " 1906,
3) " " " Portugal " " 1910,
4) " " " Schweden " " 1911,
5) " " " Japan " " 1911.

Bald nach dem Abschluß dieser Verträge sah man ihren Wirkungen schon skeptisch entgegen. So führte z.B. Generalsekretär Bueck in der siebenten ordentlichen Generalversammlung der Centralstelle für Vorbereitung von Handelsverträgen im Jahre 1906 (Heft26) pag. 25 aus:

„Weniger einverstanden bin ich mit der etwas optimistischen Auffassung des Herrn Referenten über die neuen Handelsverträge und deren voraussichtliche Wirkung. Ich habe die Überzeugung, daß die Exportindustrie im allgemeinen in eine recht schwere Lage versetzt werden wird. Von amtlicher Seite hat man betont, daß die Energie und Leistungsfähigkeit der deutschen Techniker, der Industriellen und Kaufleute die Schwierigkeiten überwinden werden. Diese Anerkennung könnte in gewissem Sinne als erfreulich angesehen werden, aber es steht doch dahin, ob das gewünschte Resultat wird ermöglicht werden können, und ob es den so hart getroffenen Industrien möglich sein wird, ihre Stellung auf dem auswärtigen Markte wie bisher zu wahren, geschweige denn zu erweitern".

Die Wirkungen dieser Handelsverträge müssen mit Esslen a.a.O. pag. 249 wie folgt geschildert werden:

„Auch darf man, wenn man die neuen Handelsverträge auf ihre Wirkung prüfen will, sich nicht von den statistischen Zahlen der deutschen Ausfuhr seither blenden lassen; es ist vielmehr zu

untersuchen, unter welchen Bedingungen, namentlich zu welchen Preisen, die Warenausfuhr erfolgt ist und ob die Steigerung der Ausfuhr nicht in der Weise stattgefunden habe, daß von den kartellierten Ausfuhrindustrien dem Inland um so höhere Preise abgenommen worden sind. Endlich ist zu beachten, daß manche deutsche Gewerbezweige durch die Erhöhung der ausländischen Industriezölle gezwungen wurden, Niederlassungen im zollgeschützten Ausland anzulegen, um die ausländischen Zölle zu umgehen. Dieses Aushilfsmittel konnte aber selbstverständlich nur von großen kapitalkräftigen Unternehmungen angewendet werden; die kleinen Unternehmungen mußten teilweise auf ihre Ausfuhr verzichten".

Die Betrachtungen über die Handelsvertragspolitik des Deutschen Reiches vor dem Weltkriege abschließend, soll an dieser Stelle auf die handelspolitischen Beziehungen zwischen Deutschland einerseits und den Vereinigten Staaten von Amerika andererseits eingegangen werden. Es war schon gezeigt worden, daß Preußen im Jahre 1828 einen Handelsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika abgeschlossen hatte. Da dieser Vertrag niemals von einem der kontrahierenden Staaten gekündigt worden war, bildete er neben einigen anderen Verträgen der deutschen Seeuferstaaten mit der Union auch noch nach erfolgter Einigung Deutschlands die Grundlagen für die Handelsbeziehungen des Deutschen Reiches zu Amerika. Es soll hier zunächst untersucht werden, ob die beiden Staaten völkerrechtlich noch befugt waren, Rechte und Pflichten aus diesem alten Vertrage herzuleiten.

Es war in dieser Schrift schon darauf hingewiesen worden, daß nach dem Zusammenschluß der deutschen Staaten zum Deutschen Zollverein Preußen nach wie vor durch diesen Vertrag von 1828 berechtigt und verpflichtet blieb. Im Jahre 1867 war aber unter Preußens Führung der Norddeutsche Bund entstanden, der eine andere

Art der Staatenverbindungen war, als sie der Deutsche Zollverein darstellte. Es wird demnach jetzt zu prüfen sein, welchen Einfluß die Entstehung des Norddeutschen Bundes auf die Existenz und den Geltungsbereich des Vertrages von 1828 ausüben mußte.

Wieder wären drei Möglichkeiten denkbar:

1. der Vertrag von 1828 geht ipso iure auf den Norddeutschen Bund über,
2. durch den Vertrag von 1828 bleibt Preußen nach wie vor berechtigt und verpflichtet,
3. der Vertrag von 1828 wird hinfällig.

Zu 1:

Ein ipso iure sich vollziehender Übergang von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten Preußens auf den Norddeutschen Bund ist wiederum aus zwei Gründen ausgeschlossen:

1) Der Wille der Vereinigten Staaten von Nordamerika zur Zeit des Vertragsabschlußes war nicht auf einen Vertrag mit dem Norddeutschen Bund, sondern nur auf einen Vertrag mit Preußen gerichtet.

2) Der Norddeutsche Bund konnte völkerrechtlich nur gemäß seinem eigenen Willen durch seine eigenen Organe verpflichtet und berechtigt werden, aber nicht gemäß dem Willen der preußischen Dynastie.

Auch würde ein solcher Übergang zu denselben logisch und praktisch unmöglichen Konsequenzen führen, wie sie auf pag. 150 dieser Schrift schon näher bezeichnet wurden.

Zu 2:

Eine individuelle Berechtigung und Verpflichtung des Königreiches Preußen aus dem Vertrage von 1828 ist undenkbar, da Preußen in Erfüllung des Bundesvertrages, der die rechtliche Grundlage des norddeutschen Bundes bildete, keine eigene Handelspolitik mehr treiben

durfte. Es war infolge staatsrechtlicher Veränderungen nicht mehr in der Lage, Rechte aus dem Vertrage geltend zu machen und die sich aus ihm ergebenden Pflichten zu erfüllen. Diese Argumente werden durch die nachfolgenden Ausführungen noch verständlicher werden.

Zu 3:

Es bleibt noch die dritte Möglichkeit des Hinfälligwerdens der Vertrages von 1828. Wie auf pag. 150 dieser Schrift schon betont wurde, könnte diese Möglichkeit nur im Falle des Vorliegens einer Staatensuccession in dem in dieser Arbeit schon definierten Sinne (pag. 150 ff.) gegeben sein. Durch die Erfüllung des dem Norddeutschen Bund als Bundesstaat zugrunde liegenden völkerrechtlichen Vertrages hörte Preußen auf, ein „Staat im Sinne des Völkerrechts" zu sein. Es wurde ein „Staat im Sinne des Staatsrechts". Der neu entstandene Bundesstaat wurde ein „Staat im Sinne des Völkerrechts" mit eigener Staatsgewalt, die über dem Bundesmitglied Preußen stand. Wenn auch diese eigene Staatsgewalt durch den Bundesvertrag hier und da zugunsten der Einzelstaaten beschränkt wurde, so spielen indessen diese Beschränkungen hier keine Rolle. Durch die Bundesverfassung war dem Bundesstaat Zollautonomie zu eigen, und nur er war berechtigt, die Mitgliederstaaten durch völkerrechtliche Verträge zu berechtigen und zu verpflichten. Die neue Staatsgewalt des Norddeutschen Bundes erstreckte sich auf die Gebiete, die bisher der Staatsgewalt des Staates Preußen ausschließlich unterstellt waren. Man wird in einem solchen Fall von einer Staatensuccession sprechen können.

Bei dem Vorliegen einer solchen erlöschen nun alle diejenigen Verträge, die Materien betreffen - hier die Zollautonomie -, die der Bundesgewalt übertragen sind, sobald d e r B u n d v o n s e i n e r K o m p e t e n z G e b r a u c h

c h t, weil der einzelne Gliedstaat in Bezug
jenen Teil der Gesetzgebung untergeht[1]).(Zu die-
Verträgen gehört auch der Handelsvertrag mit der
on von 1828). Daß der Norddeutsche Bund von sei-
Recht, Zölle festzusetzen und erheben zu lassen,
ort Gebrauch gemacht hat, unterliegt keinem Zwei-

Es sei gestattet, an dieser Stelle einen Autor
zitieren, der die gleiche Ansicht vertritt, v o n
e n g e l, Das Staatsrecht des Königreiches Preu-
In M a r q u a r d s e n, Handbuch des öffent-
ten Rechts, Bd. II, Freiburg i.B., 1894 wird in
erkung 1 auf pag. 570 gesagt:
„Haben die Einzelstaaten vor dem Eintritt in das
Reich Staatsverträge über Gegenstände abgeschlos-
en, die in die ausschließende oder konkurrierende
uständigkeit des Reiches fallen, so fragt es sich, ob
iese Verträge von selbst dadurch außer Kraft tre-
en, daß das Reich den betreffenden Gegenstand in
iner dem Inhalte des Vertrags widersprechenden
eise im Wege des Gesetzes oder des Staatsvertra-
es regelt. Diese Frage ist zu bejahen. Bornhak
(Preußisches Staatsrecht III S. 5 f) verneint die-
elbe, weil der Einzelstaat den Vertrag als voll-
ommen souveränes Gemeinwesen schloß und die durch
enselben begründete frühere Verpflichtung der spä-
er, durch den Eintritt in das Reich entstandenen
orgehe; das Reich könne daher über Gegenstände,
elche den Inhalt eines solchen Vertrages bilden,
eine demselben widersprechenden Gesetze erlassen
der Verträge abschließen, sondern sei auch seiner-
eits durch jene internationalen Akte gebunden; nur
ur rechtzeitigen Kündigung könne das Reich die be-
reffenden Einzelstaaten veranlassen. Diese Auffas-
ung ist nicht richtig; denn so gut jedes frühere
on einem Einzelstaat „als vollkommen souveränem Ge-
einwesen" erlassene Landesgesetz jedem späteren
eichsgesetz zu weichen hat,müssen auch derartige
erträge Reichsgesetzen bzw.vom Reich abgeschlosse-
en Verträgen gegenüber zurückweichen".

[1]) Ebenso Huber a.a.O. pag. 166.

Wie steht es nun mit den Rechten der ausländischen Vertragsstaaten jener Verträge ? Man wird sich hier der Ansicht Hubers anschließen müssen:

> „Verliert ein dritter Staat Rechte dadurch, daß sein Gegenkontrahent in einen Bundesstaat eintritt, so kann er dieselben als noch bestehend erachten, bis der Bundesstaat anerkannt ist; denn sein Gegenkontrahent hat noch einen Staatswillen, der Rechten Dritter nicht präjudizieren kann. M i t d e r A n e r k e n n u n g des Bundesstaates aber anerkennt der Kontrahent der Einzelstaaten auch den Hinfall aller derjenigen Rechte und Pflichten, die durch die Bundesgewalt bereits aufgehoben sind oder es noch werden"1).

Der Norddeutsche Bund ist bei seiner Gründung als Bundesstaat von den Mächten des Auslandes anerkannt worden. Mit dieser Anerkennung haben aber die Amerikanischen Staaten auch den Hinfall aller derjenigen Rechte und Pflichten anerkannt, die durch die Bundesgewalt bereits aufgehoben sind oder es noch werden. Zu demselben Ergebnis kommt Glier a.a.O. pag.305, der allerdings nicht von der Gründung des Norddeutschen Bundes, sondern von der Gründung des Deutschen Reiches ausgeht. Indessen ändert dieser Unterschied an dem Gesagten nichts, da auch das Deutsche Reich als Fortsetzung und Erweiterung des Norddeutschen Bundes ein Bundesstaat ist, dessen Reichsverfassung die Verfassung des Norddeutschen Bundes zu Grunde liegt. Zur Unterstützung seiner Ansicht beruft sich Glier a.a.O. pag. 305 auf verschiedene amerikanische Autoritäten des Völkerrechts, z.B. Wheaton[2])

---

1) Huber a.a.O. pag. 167. Ebenso von Stengel a.a.O. o.c

2) Wheaton, Elements of International Law, Second Annotaded edition by W. B. Lawrence, London 1863,1904

W i l d m a n[1] und H a l l e c k. In Hallecks Elements of International Law, New edit. by Shorston Baker, 2 vols., London 1878, heißt es:

> „The Obligations of Treaties, even where some of their stipulations are in their terms perpetual, expire in case either of the contracting parties loses its Existence as an idependant state, or in case its internal constitution is so changed as to render the Treaty inapplicable to the new condition of things".

Durch all diese Erwägungen muß man zu dem Ergebnis kommen, daß für die Ausdehnung des alten Vertrages vom Jahre 1828 auf das ganze Deutsche Reich eigentlich keine völkerrechtliche Unterlage vorhanden war, sondern daß vielmehr nach völkerrechtlichen Anschauungen der Vertrag als absolet zu betrachten war. Jedoch trat Bismarck für den Weiterbestand des Vertrages nach „jahrzehntelanger Übung" ein, und da es zunächst keine Streitigkeiten gab, waren beide Teile mit dieser Lösung stillschweigend einverstanden. Der eigentliche Streit um diesen Vertrag und dessen Auslegung datiert aus dem Beginn der Neunziger Jahre. Solange Fürst Bismarck die Geschicke Deutschlands leitete, kam es nur zu zwei kleinen Kontroversen, die bald beigelegt wurden. Im Jahre 1883 forderten die Amerikaner auf Grund des Art. V des Vertrages, nach dem Einfuhrverbote g e n e r e l l zu erlassen sind, die Aufhebung des deutschen Einfuhrverbotes für amerikanisches Schweinefleisch, wozu sie berechtigt waren. Ein Jahr später, 1884, verlangte die Union die Ausdehnung des Art. V nicht nur auf die Zolltarife, sondern auch auf die Eisenbahntarife. Bismarck fertigte dieses Begehren mit dem kurzen, aber bestimmten Hinweis darauf ab, daß es im Jahre 1828 noch keine Eisenbahnen gegeben habe, und daß man demnach bei der Abfassung des Vertrages

---

1) Wildman, Institutes of International Law, 2 vols., London 1850.

im Art. V nur an die Zolltarife gedacht haben könne, aber nicht an die Eisenbahntarife. Im übrigen ist ja bekannt, daß unter Bismarcks Leitung kaum Tarifverträge abgeschlossen wurden, so daß der Generaltarif beim Verzollungsgeschäft die Regel war. Es kamen daher Ansprüche auf Grund der Meistbegünstigungsklausel kaum in Frage.

Anders wurde es allerdings in dem Augenblick, als die Caprivischen Handelsverträge das Deutsche Reich in ein „Netz von Tarifverträgen" einspannten. Nun bekam die Meistbegünstigungsklausel eine kaum geahnte Wichtigkeit, und schon begannen die Streitigkeiten zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika. Der Verlauf dieser Streitigkeiten wird von Glier a.a.O. pag. 281 ff. ausführlich geschildert. Eine Wiederholung dieser Schilderung in dieser Schrift erübrigt sich, da den Ausführungen Gliers nichts hinzuzufügen ist und da andererseits diese Schrift zu umfangreich werden würde. Es soll hier nur kurz erwähnt werden, worum der Streit eigentlich ging und wie er beigelegt wurde.

Die umstrittenen Artikel des preußisch-amerikanischen Vertrages vom 1. Mai 1828 lauteten im Urtext, bei dessen Abfassung die deutsche Sprache unberücksichtigt geblieben war:

Art. V :

„No higher or other duties shall be imposed on the importation into the United States of any article the produce, or manufacture of Prussia, and no higher or other duties shall be imposed on the importation into the Kingdom of Prussia of any article the produce or manufacture of the United States, than are or shall be payable on the like article being the produce or manufacture of a n y o t h e r f o r e i g n c o u n t r y. Nor shall any prohibition be imposed on the importation or exportation of any article th

produce or manufacture of the United States, or of Prussia, to or from the ports of the United States, or to or from the ports of Prussia, which shall not equally extend to all other nations".

Art. IX:

„If either Party shall h e r e a f t e r grant to any other nation any particular favor in navigation or commerce, it shall immediately become common to the other party, f r e e l y, where it is freely granted to such other nation, or on y i e l d i n g t h e s a m e c o m p e n s a t i o n, when the grant is conditional".

Die Gesetzessammlung des preußischen Staates übersetzte diese Bestimmungen wie folgt:

Art. V:

„Auf den Eingang der Erzeugnisse des Bodens oder des Kunstfleißes des Königreiches Preußen in die Vereinigten Staaten und auf den Eingang der Erzeugnisse des Bodens oder Kunstfleißes der Vereinigten Staaten in das Königreich Preußen sollen weder andere noch höhere Abgaben gelegt werden als diejenigen, welche auf dieselben Artikel, wenn sie Erzeugnisse des Bodens oder des Kunstfleißes i r g e n d e i n e s a n d e r e n f r e m d e n L a n d e s, gelegt sind oder gelegt werden möchten".

Art. IX:

„Wenn von einem der kontrahierenden Teile in der Folge anderen Nationen irgend eine besondere Begünstigung in betreff des Handels oder der Schifffahrt zugestanden werden sollte, so soll diese Begünstigung sofort auch dem anderen Teile mit zugute kommen, welcher dieselbe, wenn sie ohne

Gegenleistung zugestanden ist, ebenfalls ohne eine solche, wenn sie aber an die Bedingung einer Vergeltung geknüpft ist, gegen Bewilligung derselben Vergeltung genießen wird".

Es ist das unumstreitbare, große Verdienst Gliers, durch eine „überaus mühselige Kleinarbeit stich- und hiebfest" nachgewiesen zu haben, daß Art.V den vertragsschließenden Teilen nur den Anspruch auf die Sätze des Generaltarifs als Grundlage im Warenverkehr zusicherte. In diesem Artikel verpflichteten sich die kontrahierenden Staaten, sich nie durch Anwendung von Surtaxis differentiell zu behandeln. Sollten in der Zukunft Einfuhrverbote oder Surtaxis von einem der beiden Staaten erlassen werden, so mußte das generell geschehen, d.h. die Waren aller anderen Nationen mußten mit demselben Verbot oder Zollaufschlag belegt werden.

Art. IX regelte die Gewährung von Détaxis vom Generaltarif. Er verpflichtete die kontrahierenden Parteien dazu, daß im Falle der Gewährung von Zollvorteilen an andere dritte Staaten dieselben dem Vertragsgegner ipso iure zufallen sollten, wenn sie unentgeltlich gegeben worden waren. Waren sie aber gegen eine Gegenkonzession des dritten Staates gewährt worden, so sollte sie auch der Vertragsgegner durch eine gleichwertige Gegenleistung gewährt erhalten.

Die Deutsche Reichsregierung unter Führung des Reichskanzlers von Caprivi stand aber, wie Glier an Hand mehrerer Reichstagsreden des Freiherrn von Marschall und des Staatssekretärs von Bülow nachweist, auf dem Standpunkt, daß diese beiden Artikel des Vertrages von 1828 die volle Meistbegünstigung enthielten. Aus diesem Grunde stellte man ohne jeden Grund die Vereinigten Staaten ipso iure mit der am meisten begünstigten Nation gleich. Als man aber von Amerika dieselbe Behandlung verlangte, war man empört, als man ein entschiedenes „Nein" zu hören bekam. Man bedauerte in Amerika das mangelhafte Ver-

ständnis, welches die Deutsche Regierung den fraglichen Artikeln des Vertrages von 1828 entgegenbrachte, die die Reziproke Meistbegünstigung und nicht die volle Meistbegünstigung enthielten. Zu dieser Erkenntnis konnte man sich aber in Berlin nicht durchringen. Anstatt nun auf die amerikanische Einstellung einzugehen und einfach die Sätze des Generaltarifs auf amerikanische Waren zu legen und sich Begünstigungen von diesen Sätzen gemäß Art, IV auch von Amerika bezahlen zu lassen - wie Glier nachweist, hätte sich auf diese Weise mancher Vorteil für Deutschland aus dem Vertrage von 1828 herausholen lassen - gab man in Deutschland um des lieben Friedens Willen klein bei. Um dem deutschen Zucker die Zollfreiheit bei der Einfuhr in die Union zu sichern, ging Deutschland mit der Union das Saratoga-Abkommen ein, das in der Form eines Notenwechsels niedergelegt wurde. Der kurze Inhalt dieses Abkommens[1] vom 22. August 1891 war:

A. Deutschland verspricht,
   1. das Einfuhrverbot auf amerikanisches Fleisch usw. aufzuheben,
   2. den Erzeugnissen der amerikanischen Landwirtschaft die Zollvergünstigungen des deutschen Konventionaltarifs mit Österreich und den anderen Vertragsstaaten zu gewähren.

B. Amerika verspricht,
   Zollfreiheit für deutschen Zucker bei der Einfuhr nach den Vereinigten Staaten.

Das Saratogaabkommen bildete bis 1894 die Grundlage der deutsch-amerikanischen Handelsbeziehungen. Die Zollfreiheit des Zuckers konnte vom amerikanischen Präsidenten auf Grund der Sec. III des Mc. Kinley-Tarifes ausgesprochen werden. Es ist einleuchtend, daß

---

1) Die Kritik dieses Abkommens siehe bei Glier a.a.O. pag. 292.

die Zollfreiheit sofort aufhören mußte, wenn der Mc. Kinley-Tarif außer Kraft gesetzt wurde. Dies geschah im Jahre 1894 mit dem Inkrafttreten des Wilson-Gorman-Tarif. Damit war der Zusicherung der Amerikaner hinsichtlich der Zollfreiheit des Zuckers der Boden entzogen; der deutsche Zucker mußte von nun an Zoll zahlen. Wie verhielt man sich nun deutscherseits dazu?

> „Das Unbegreifliche wurde Ereignis ! Wir hatten den Amerikanern dafür, daß sie unsern Zukker zollfrei ließen, die Minimalzölle auf landwirtschaftliche Produkte eingeräumt. Unser Zukker wurde jetzt amerikanischerseits mit einem Zoll belastet; und wir Deutschen ließen - weiterhin die Minimalzölle auf amerikanisches Getreide gelten. Statt die Aufhebung der Zollfreiheit unseres Zuckers mit der Aufhebung unseres Minimalzolles für amerikanisches Getreide zu beantworten, was eigentlich im Hinblick auf den Wortlaut des Saratoga-Abkommens selbstverständlich war, verhielten wir uns mäuschen still"[1].

Die Saratoga-Konvention hatte durch den Wilson-Gorman-Tarif ihr Ende gefunden. Was sollte nun werden ?

Um diese Zeit erwachte die Streitfrage, ob der Vertrag von 1828 überhaupt noch bestehe. Es war bereits gezeigt worden, daß dieser Vertrag nach geltendem Völkerrecht hinfällig geworden war. Jedoch verhielt sich die amerikanische Regierung ganz entgegengesetzt, als es ihre Autoritäten des Völkerrechts taten. Staatssekretär Gresham sagte:[2]

> „Die Bestimmungen dieser beiden Artikel (V u. IX stellen den Handelsverkehr zwischen den Vereinigten Staaten und Preußen, nicht dem gesamten Deutschen Reich, auf die Grundlage der Meistbegünstigung".

---

1) Siehe Glier a.a.O., pag. 296-297.
2) Siehe Glier a.a.O. pag. 303.

Schatzsekretär Olney erklärte:[1]

„Man soll nicht außer acht lassen, daß, obgleich dieser Vertrag in Hinsicht auf denjenigen Teil des Deutschen Reiches, welcher das Königreich Preußen bildet, als zu Kraft bestehend anzusehen ist, keine Tatsache oder Erwägung, die mir zur Kenntnis unterbreitet wurde, die Annahme rechtfertigt, daß derselbe als wirksam für andere Teile des Reiches aufgefaßt werden muß".

Aus diesen Äußerungen geht hervor, daß nach Ansicht der Amerikaner der Vertrag von 1828 nur für Preußen und nicht für das Deutsche Reich galt. Es war aber schon in dieser Schrift nachgewiesen worden, daß sich eine solche Ansicht völkerrechtlich nicht halten läßt. Die Erklärungen Greshams und Olneys waren Spitzfindigkeiten, die man sich deutscherseits nicht bieten lassen durfte. Man hätte vielmehr Gelegenheit nehmen müssen, die amerikanische Regierung mit Deutlichkeit darauf hinzuweisen, daß nach anerkanntem Völkerrecht der Vertrag von 1828 schon lange hinfällig geworden sei. Stattdessen vertrat die Deutsche Regierung die unerklärliche und unhaltbare Ansicht, daß durch einen Bundesratsbeschluß vom 20. Fabruar 1885, laut dessen durch Verordnung gewissen Staaten die Behandlung als meistbegünstigte Nation zuteil werden kann, ohne daß sie einen vertragsmäßigen Anspruch darauf haben, die Rechtsgültigkeit des Vertrages von 1828 anerkannt worden sei. Dieser Bundesratbeschluß ist eine einseitige Willenserklärung, die nur für die deutschen Bundesstaaten maßgebend sein konnte. Die Union konnte durch diesen Beschluß nie gebunden werden. Dazu wäre die Übereinstimmung der Willenserklärungen beider Teile notwendig gewesen. Einse solche war aber nie erfolgt.

---

1) Siehe Glier a.a.O. pag. 303.

Dessen ungeachtet stand die Reichsregierung 1894 nach wie vor auf dem Standpunkt, daß der Vertrag von 1828 noch für das Reich geltend besteht und die volle Meistbegünstigung enthält.

Man stand nun in Deutschland nach Erlaß des Wilson-Tarifs vor der unerfreulichen Tatsache, daß Amerika die Vergünstigungen des deutschen Konventionaltarifes genoß, ohne Deutschland auch nur eine Begünstigung zu gewähren. Im Gegenteil unterlag der deutsche Zucker bei der Einfuhr in Amerika einem Zuschlagszoll. In kurzen Worten gesagt: Deutschland behandelte Amerika wie die am meisten begünstigte Nation, während Amerika Deutschland differenzierte. Dieser Zustand blieb auch noch bestehen, als im Jahre 1897 in Amerika der Dingley-Tarif Gesetz wurde. Endlich gegen Ende der 90er Jahre erwachte die Deutsche Regierung aus ihrem Dornröschenschlaf und stellte an Amerika die Forderung, Deutschland ohne weiteres in den Genuß der an Frankreich gewährten Vergünstigungen zu setzen. Die Union erklärte daraufhin, daß derartige Zollermäßigungen durch besondere Konzessionen erkauft werden müßten. Was hatte aber Deutschland noch für Konzessionen zu vergeben ? Amerika genoß ja schon seit 1894 die Vergünstigungen des deutschen Konventionaltarifs, und das war alles, was Deutschland gewähren konnte. Schließlich gab Amerika nach und ließ sich herbei, mit Deutschland das Abkommen vom 10. Juli 1900 abzuschließen. Durch dieses Abkommen erhielt Deutschland die Vergünstigungen, die die Union Frankreich gewährt hatte, während Deutschland sich zur Weitergewährung seines Konventionaltarifs, den es de facto Amerika schon lange gewährte, verpflichtete.

Als das Abkommen von 1900 ablief, wurde 1907 ein neues abgeschlossen, welches nicht einmal ein Staatsvertrag war. Der Präsident der Vereinigten Staaten gewährte großzügig nur innerhalb seiner Zuständigkeit Deutschland belanglose Vergünstigungen für Weine und Spirituosen und versprach Erleichterungen im

Zollabfertigungsverfahren. Wie es gar nicht anders erwartet werden kann, verpflichtete sich Deutschland dafür zur weiteren Gewährung des deutschen Konventionaltarifs. Als 1909 der Payne-Aldrich-Tarif in Amerika eingeführt wurde, kündigte Deutschland dieses Abkommen von 1907. Von 1910 an regelten beide Staaten ihre handelspolitischen Beziehungen zueinander autonom. Deutsche Waren genossen den amerikanischen Minimaltarif, während die Waren der Union in Deutschland nach den Sätzen des deutschen Konventionaltarifs verzollt wurden.

Es ist kein erfreuliches Bild gewesen, welches soeben dem Leser vorgeführt werden mußte.

> „Daß ein derartiges Verhältnis der Meistbegünstigung zwischen zwei Staaten, deren Handelspolitik geradezu entgegengesetzte Tendenzen verfolgt, nicht nur u n z w e c k m ä ß i g, s c h ä d l i c h, sondern direkt u n s i n n i g ist, geht aus den zuletzt angedeuteten Konsequenzen unabweisbar hervor"[1].

Im Prinzip ist diesen Ausführungen Calwers zuzustimmen, nur liegt die Schuld nicht bei der Reziproken Meistbegünstigungsklausel des Vertrages von 1828, sondern vielmehr bei der Deutschen Regierung, die dieser Klausel vollkommen verständnislos gegenüberstand. Dies ist um so weniger entschuldbar, als man in Deutschland die Reziproke Meistbegünstigungsklausel aus den Zeiten des Deutschen Zollvereins und aus zahlreichen Verträgen einzelner deutscher Staaten kennen mußte. Es zeigt sich hier dasselbe Verhalten, welches, wenn man sich erinnern will, schon einmal in dieser Schrift gerügt werden mußte, als festgestellt wurde, daß das Deutsche Reich nach Bismarck ohne zwingenden Grund Groß-Britannien die volle Meistbegünstigung einräumte. Ein Staat, der derartige Handelspolitik treibt, darf sich nicht wundern, wenn er Nackenschläge erhält.

---

1) Calwer a.a.O., pag. 34.

Die Betrachtungen der Handelsvertragspolitik des Deutschen Reiches vor dem Weltkriege haben ihr Ende erreicht. Als Erkenntnis für die Nachkriegszeit und die Zukunft soll aus diesen Betrachtungen folgendes mitgenommen werden:

In der Epoche bis 1891 verstand es Fürst Bismarck, durch seine Handelspolitik Deutschlands Industrie und Landwirtschaft in gleichem Maße zu schützen. Man kann während dieser Epoche von einer gewissen Autarkie Deutschlands sprechen. Solange diese Verhältnisse bestanden, konnten aus der vollen Meistbegünstigung, von vorsichtiger Meisterhand angewandt, Vorteile erzielt werden, wohl verstanden bei äußerster Zurückhaltung hinsichtlich tariflicher Bindungen in der Handelsvertragspolitik.

In der Epoche nach 1891 bis 1904 wurde die Industrie auf Kosten der Landwirtschaft geschützt. Um den industriellen Erzeugnissen im Auslande besseren Absatz zu verschaffen, wurden die Eingangszölle für Getreide in Deutschland verringert und diese Vergünstigungen zum Schaden der Landwirtschaft durch die volle Meistbegünstigung verallgemeinert. Wieder zeigt sich hier der gleiche Erfolg wie in Frankreich. Wohl steigt die Ausfuhr industrieller Erzeugnisse, Deutschland entwickelte sich zum Industriestaat, aber auf der anderen Seite leidet die Landwirtschaft unter der übermäßigen, billigen Einfuhr fremden Getreides. Der Erfolg der Klausel ist auch hier zum mindesten zweifelhaft. Trotz der Zollerhöhungen des Jahres 1904 für Getreide läßt sich die Entwicklung nicht mehr hemmen. Deutsche industrielle Erzeugnisse erobern sich infolge ihrer Güte den Weltmarkt. Die Entwicklung zum Industriestaat schreitet in Deutschland weiter fort. Die volle Meistbegünstigung gestattet nur einen geringen Schutz der eigenen Landwirtschaft, die nach wie vor zugunsten der Industrie zu leiden hat. Deutschland entfernt sich immer mehr davon, sich selbst zu genügen. Die Abhängigkeit vom Auslande wächst, und das bestimmt zum Nachteile Deutschlands. An dieser für Deutschland

schädlichen Entwicklung trägt eine nicht geringe Mitschuld die volle Meistbegünstigung, die seit 1891 ein bevorzugtes Mittel der Handelsvertragspolitik des Deutschen Reiches vor dem Weltkriege war.

D. Das Versailler Diktat und die Meistbegünstigungsklausel.

Das Versailler Diktat vom 28. Juni 1919, das am 16. Juli 1919 Gesetz des Deutschen Reiches wurde, enthält im X. Teil wirtschaftliche Bestimmungen. Art.267 des Diktats enthält die einseitige Meistbegünstigung. In diser Vorschrift wurde Deutschland verpflichtet, alle Begünstigungen, befreiungen und Vorrechte in bezug auf Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren, die von Deutschland irgendeinem der alliierten oder assoziierten Staaten oder irgendeinem anderen fremden Lande gewährt werden, gleichzeitig und bedingungslos ohne diesbezügliche Aufforderungen und ohne Gegenleistung auf alle alliierten oder assoziierten Staaten auszudehnen.

Wenn bisher in dieser Schrift von der Meistbegünstigungsklausel gesprochen wurde, so verstand man darunter eine vertragliche Verpflichtung, die auf voller Gegenseitigkeit beruhte. Diese Gegenseitigkeit fehlte jedoch im Art. 267 des Versailler Diktats. Bei den Betrachtungen der Vielheit von Handelsverträgen fiel jedoch hier und da schon die Einseitigkeit der Verpflichtung auf. Zu erinnern wäre an den Vertrag des Deutschen Zollvereins mit den Niederlanden, der in dieser Schrift schon erwähnt wurde. Tatsächlich ist die einseitige Meistbegünstigungsklausel schon seit altersher bekannt, und häufig zum Gegenstand eines Handelsvertrages gemacht worden. Ehe auf den Art.267 des Versailler Diktats näher eingegangen werden soll, empfiehlt es sich, an dieser Stelle einige allgemeine

Betrachtungen über die einseitige Meistbegünstigungsklausel vor dem Versailler Diktat einzuschieben.

1. Die einseitige Meistbegünstigungsklausel vor dem Versailler Diktat.

Die einseitige Meistbegünstigungsklausel findet sich als vertragliche Vereinbarung in einer Reihe von Verträgen, die jetzt in einer Tabelle bis zum Ende des 19. Jahrhunderts angegeben werden sollen. Dabei ist zu beachten, daß der zuerst genannte Vertragsstaat derjenige ist, zu dessen Gunsten die einseitige Meistbegünstigung stipuliert wurde, während der an zweiter Stelle genannte Staat durch sie belastet wurde.

Die einseitige Meistbegünstigung findet sich im Vertrage zwischen

1.	der Union und Marocco	1787,
2.	" " " der Hohen Pforte	1830,
3.	" " " Muscat	1833,
4.	" " " Marocco	1836,
5.	dem Zollverein und der Hohen Pforte	1840,
6.	Groß-Britannien und Abessinien	1849,
7.	den Niederlanden und der Türkei	1852,
8.	der Union und Japan	1854,
9.	Groß-Britannien und Siam	1855,
10.	" " " Marocco	1856,
11.	der Union und China	1858,
12.	Rußland und China	1858,
13.	" " Japan	1858,
14.	Frankreich und China	1858,
15.	Dänemark und Siam	1859,
16.	Portugal und Japan	1860,
17.	den Niederlanden und Siam	1860,
18.	Groß-Britannien und der Türkei	1861,

29.	Frankreich und der Türkei	1861,
30.	Italien " " "	1861,
31.	dem Zollverein und China	1861,
32.	Belgien und der Türkei	1861,
33.	Rußland " " "	1862,
34.	Schweden/Norwegen und der Türkei	1862,
35.	den Niederlanden " " "	1862,
36.	Dänemark " " "	1862,
37.	der Union " " "	1862,
38.	Spanien " " "	1862,
39.	dem Zollverein " " "	1862,
40.	Österreich-Ungarn " " "	1862,
41.	den Hansestädten " " "	1862,
42.	den Niederlanden und China	1863,
43.	der Schweiz und Japan	1864,
44.	Belgien und Siam	1868,
45.	Österreich-Ungarn und China	1869,
46.	der Union und Samoa	1876,
47.	Groß-Britannien und Ägypten	1884,
48.	der Union und dem Congostaat	1891.

Wenn man sich diese Tabelle der 38 Verträge ansieht, so sieht man, daß die verpflichteten Staaten zu denjenigen gehören, die von der Völkerrechtsgemeinschaft sehr spät erst oder auch heute noch nicht als Völkerrechtssubjekte anerkannt wurden. Tatsächlich ist die einseitige Meistbegünstigungsklausel immer der Ausdruck eines gewissen Machtverhältnisses, das der vertraglich begünstigte Staat gegenüber dem gewährenden ausnutzt[1]. Um zu erkennen, welche Rolle die einseitige Klausel in diesen Verträgen gespielt hat, soll das Handelsvertragssystem C h i n a s hier näher betrachtet werden.

Der Sachinhalt der Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen mit China kann das Fremdenrecht, das Konsularrecht und der Warenverkehr sein. Der leitende Gedanke, der die Staaten zum Abschluß der Klausel mit China führte, war nicht der, eine Gleichstel-

---

1) Ebenso Meine a.a.O. pag. 6.

lung der Ausländer zu bezwecken, sondern jeder Staat versuchte es, sich in China soviel Vorteile wie nur möglich zu sichern. Man konnte sich zu diesem Zwecke der Meistbegünstigungsklausel sehr wohl bedienen - obwohl sie gerade eine Gleichstellung der Ausländer bezwecken will - weil der Sinn und die Tragweite der Klausel durch die chinesischen Fremdenverträge genau bestimmt wurden. Da nun die Rechte, die die Klausel verleiht, nicht die Voraussetzungen, die die Fremdenverträge schaffen, überschreiten können, sind die Vorteile, die die verschiedenen Länder aus der Klausel ziehen können, nicht gleich, sondern von einander verschieden. - Die Klausel kann sich auf handelspolitische Vorteile beziehen, und auf politische Vorteile. In allen Klauseln dieser Verträge mit China werden die Vorteile namhaft genannt, auf die sich der Anspruch richten soll. Nur wenn dies geschehen ist, kann man mit Erfolg Rechte aus ihr herleiten. -

Vergleicht man die Klauseln der einzelnen Verträge untereinander, so findet man, daß einige Texte der Klausel einander nachgebildet sind. Andere wieder sind inhaltlich gleich, sie unterscheiden sich nur durch die Form.

Die vollkommendste Form der Klausel findet sich im Art. 4. des Vertrages zwischen China und Frankreich vom 27. Juni 1858. Dieser Form ist die Klausel des Art. 45 des chinesisch-belgischen Vertrages vom 2. November 1865 nachgebildet. Die Klausel dieser beiden Verträge ist einseitig, bedingungslos und ohne Gegenleistung. Sie bringt Frankreich und Belgien das Recht auf alle gegenwärtigen und zukünftigen Vorteile, die irgend einer anderen Nation gewährt werden mögen. Sie entbindet die beiden Staaten von jeder Verpflichtung, die nicht ausdrücklich im Vertrage festgelegt ist, selbst, wenn die anderen Staaten die Vorteile durch Übernahme von Verpflichtungen von China erhalten haben.

Artikel 4 des französischen Vertrages vom 27. Juni 1858 lautet:

Urtext:

„Il est entendu d'ailleurs que toute obligation non consignée expressément dans la présente convention ne saura être imposée aux consuls ou agents consulaires, non plus qu'à leurs nationaux, tandis que, comme il a été stipulé, les Français jouiront de tous les droits, privilèges, immunités ou garanties quelconques qui auraient été ou qui seraient accordés par le gouvernement chinois à d'autres Puissances".

Übersetzung:

„Es ist übrigens selbstverständlich, daß jede Verpflichtung, die nicht ausdrücklich in der gegenwärtigen Vereinbarung festgelegt ist, weder den Konsulen, oder den Konsularagenten, noch ihren Landsleuten auferlegt werden kann, wogegen die Franzosen alle Rechte, Vorrechte, Immunitäten oder Garantien genießen sollen, die etwa von der chinesischen Regierung anderen Mächten schon gewährt worden sind, oder noch gewährt werden".

Eine ebenso umfassende Form findet sich im Artikel 9 des französischen Vertrages vom 27. Juni 1858 für die zukünftigen Zollbegünstigungen:

Urtext:

„Tous les changements apportés d'un commun accord avec l'une des Puissances signataires des traités avec la Chine, au sujet des améliorations a introduire au tarif actuellement en vigueur ou à celui qui le serait plus tard, comme aussi aux droits de douane, de tonnage, d'importation, de

Übersetzung:

„Alle Änderungen, die im Einverständnis mit einer der Signaturmächte der Verträge mit China herbeigeführt werden, bezüglich der Verbesserungen, die in dem gegenwärtig geltenden Tarif oder in einem zukünftigen einzuführen sind, wie auch in den Rechten bezüglich des Zolles der Tonnage, der Einfuhr, des Transits

transit et d'exploitation, seront immédiatement applicables au commerce et aux négociants français par le seul fait de leur mise à exécution".

und der Ausnutzung, werden unmittelbar anwendbar sein auf den Handel und die französischen Kaufleute, allein schon durch ihre Einsetzung".

Ergänzend wird auf die Tariffrage noch einmal im Artikel 27 zurückgegriffen. Auch diese Vorschrift soll im Urtext und übersetzt angegeben werden:

Urtext:

„...A l'égard du tarif aussi bien que pour toute stipulation introduite ou à introduire dans les traités existants, ou qui seraient ultérieurement conclus, il demeure bien et dûment établi que les négociants, et en général tous les citoyens français en Chine, auront droit toujours et partout au traitement de la nation la plus favorisée".

Übersetzung:

„In bezug auf den Tarif ebenso wie für jede eingeführte oder noch einzuführende Festlegung in den gegenwärtigen oder zukünftigen Verträgen bleibt festgelegt, daß die Kaufleute und im allgemeinen alle Franzosen in China immer und überall Anspruch haben sollen auf die Behandlung der am meisten begünstigten Nation".

Weniger vollkommen als in den Verträgen Frankreichs und Belgiens erscheint die Klausel in folgenden Verträgen:

1.)	mit Groß-Britannien	vom	26. VI. 1858	Art.	54
2.)	" Dänemark	"	13. VII. 1863	"	54
3.)	" Holland	"	6. X. 1863	"	6
4.)	" Italien	"	26. X. 1863	"	54
5.)	" Pérou	"	26. VI. 1874	"	16.

In allen diesen Verträgen lautet die Klausel: „And it is hereby stipulated that the (British, Danish) Gouvernment and its subjects will be allowed free and equal participation in all privileges, immunities and advantages that may have been or may be hereafter, granted by his Majesty the Emperor of China to the Gouvernment or subjects of any other nation".

Die Klausel ist einseitig, bedingungslos und ohne Gegenleistung. Sie bringt den Signaturmächten das Recht auf alle gegenwärtigen und zukünftigen Vorteile, die der Kaiser von China der Regierung oder den Untertanen irgend einer anderen Nation einräumen wird. Der Unterschied zwischen dieser Klausel und der Frankreichs und Belgiens liegt darin, daß die Signaturmächte nicht von den Verpflichtungen enthunden werden, die nicht schon ausdrücklich durch diese Mächte angenommen worden sind.

Die Klausel, die im Vertrage mit den amerikanischen Staaten im Jahre 1903 erscheint, ist in drei Teile geteilt. Diese drei Teile enthalten Bestimmungen, die:

1.) die diplomatischen Vertreter betreffen,
2.) die Konsulen betreffen,
3.) die amerikanischen Bürger betreffen.

Die Klausel ist einseitig, bedingungslos, ohne Gegenleistung und lautet:

Urtext:	Übersetzung:
„The diplomatic representatives of the United States shall enjoy all the prerogatives privileges and immunities accorded by international usage to such representatives, and shall in all respects	„Die diplomatischen Vertreter der U.S.A. sollen alle Vorrechte, Privilegien und Immunitäten genießen, die durch internen Brauch solchen Vertretern bewilligt sind und sollen in jeder Bezie-

be entitled to the treatment extended to similar representatives of the most favored nation".

2..."And they (the consuls) shall enjoy all the attributes, privileges and immunities, and exercise all the jurisdiction over their nationales which are or may hereafter be extended to similar officers of the nation the most favored in these respects".

3..."They (the subjects or citizens) shall generally enjoy as to their persons and property all such rights, privileges and immunities as are or may hereafter be granted to the subjects or citizens of the nation the most favored in these respects".

hung Anspruch haben auf die Behandlung, die ähnlichen Vertretern der am meisten begünstigten Nation bewilligt sind".

2..."Und sie (die Konsulen) sollen alle Attribute, Privilegien und Immunitäten genießen und alle Gerichtsbarkeit über ihre Landsleute ausüben, welche in dieser Hinsicht bewilligt sind oder später bewilligt werden ähnlichen Offizieren der am meisten begünstigten Nation".

3..."Sie (die Untertanen oder Bürger) sollen allgemein für ihre Person und Eingentum alle die Rechte, Privilegien und Immunitäten genießen welche gewährt sind oder noch gewährt werden mögen in dieser Hinsicht den Untertanen oder Bürgern der am meisten begünstigten Nation".

In einem Vertrage vom 13. 6. 1918 mit der Schweiz ist die Klausel in zwei Teile geteilt:

Der erste Teil trifft Bestimmungen über die Rechtsprechung. Er ist einseitig und bedingungslos.

Der zweite Teil, allgemeine Bestimmungen treffend, ist gegenseitig.

In demselben Vertrage von 1918 mit der Schweiz befindet sich eine Vorschrift, einen Niederlassungs-

und Handelsvertrag betreffend, in der die Klausel völlig gegenseitig erscheint:

Urtext:	Übersetzung:
„Il est entendu qu'un traité d'établissement et de commerce sera négocié en dû temps. Jusqu'a ce que ce traité ait été conclu, les citoyens des hautes Parties contractantes jouiront pour tous les rapports des mêmes droits et privilèges qui sont maintenant ou peuvent être plus tard accordés au sujects de la nation la plus favorisée".	„Es ist beabsichtigt, daß ein Niederlassungs- und Handelsvertrag zur gegebenen Zeit abgeschlossen werden soll. Bis daß dieser Vertrag geschlosen ist, werden die Bürger der vertragsschließenden Parteien in jeder Beziehung dieselben Rechte genießen, die jetzt oder in Zukunft den Untertanen der am meisten begünstigten Nation gewährt werden".

Es finden sich auch Verträge mit China, in denen die Klausel bedingt und gegenseitig auftritt. Die Vorteile, die anderen Nationen zugestanden werden, sollen nur unter der Bedingung gewährt werden, daß der berechtigte Staat auch die Verpflichtungen, die an diese Vorteile gebunden sind, übernimmt.

Artikel 10 des Vertrages mit Portugal vom 1.VII 1887:

> „Si quelque concession est accordée par le Gouvernement chinois à quelque gouvernement étranger sous des conditions spéciales, le Portugal, en réclamant cette même concession pour lui ou ses propres sujets consentira également aux condition qui s'y attachent".

In der Literatur finden sich Stimmen, die behaupten, daß die Meistbegünstigungsklausel in China hinsichtlich politischer Konventionen keine Anwendung finden kann. Herold in seinem Buch „Favored nation treatment" schreibt:

„Mais il est inutile de dire que, par sa nature même, elle ne put avoir d'application à l'égard des conventions de nature politique".

Man wird dieser hier vertretenen Meinung nicht beistimmen können, da sie nicht mit den Tatsachen übereinstimmt. Art. 30 des Vertrages der Union mit China vom 18. VI. 1858 lautet:

„...any right, privilege or favour connested either which navigation, commerce, p o l i t i c a l or other intercourse..."

Hier wird im Text extra auf die politischen Rechte, Vorrechte und Begünstigungen hingewiesen.

Auch braucht man nur an die diplomatischen Verhandlungen zu denken, die sich der Pachtung der Stadt Tsingtau seitens Deutschlands im Jahre 1889 anschlossen,[1] und die zum Erfolge hatten, daß China den Engländern Wei-hai-wei und Franzosen Koangtcheou-wann überlassen mußte. Wenn die Bemühungen Italiens in dieser Hinsicht ohne Erfolg blieben, so lag es daran, daß sich China Italien gegenüber stark

---

1) Die deutschen Wünsche auf den Erwerb einer oder mehrerer Kohlen- und Flottenstationen in China gehen auf das Frühjahr 1895 zurück. Anläßlich eines Überfalls auf zwei deutsche katholische Missionare in der Provinz Süd-Schantung lief am 14. November 1897 eine deutsche Kreuzerdivision in der Kiautschoubai ein. Rußland beantwortete diese Maßnahme der deutschen Regierung mit dem Einlaufen russischer Kriegsschiffe in Port Arthur am 18. Dezember 1897. Auf Grund des Pekinger Vertrages vom 6. März 1898 (Strupp, Urkunden II 128). überließ China die beiden Seiten des Einganges der Kiautschouer Bucht pachtweise, vorläufig auf 99 Jahre Deutschland. Am 27. März 1898 folgte der Abschluß des russisch-chinesischen Vertrages über die pachtweise Abtretung von Port Arthur und

(Fortsetzung s.n. Seite).

genug fühlte, um die Forderungen Italiens zu verweigern.

2. Die einseitige Meistbegünstigungsklausel im Versailler Diktat und ihre Folgen.

Dieses Thema ist schon einmal ausführlich in einer Kölner Dissertation 1923 von Karl Schmidt: „Die Meistbegünstigung und ihre Bedeutung für die deutsche Handelspolitik nach dem Kriege". behandelt worden. Es soll darum hier nur ganz kurz auf die einseitige Klausel des Versailler Instrumentes und auf seine Folgen eingegangen werden, wobei im wesentlichen auf die Schrift von Karl Schmidt und die eines E n g l ä n d e r s: „Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages" von J o h n M a y n a r d K e y n e s, Kings College Cambridge, verwiesen werden soll. -

Es war schon darauf hingewiesen worden, daß die einseitige Meistbegünstigungsklausel der Ausdruck eines gewissen Machtverhältnisses ist, daß von dem begünstigten Staat gegenüber dem gewährenden ausgenutzt wird. Als das deutsche Volk, im gläubigen Vertrauen auf die 14 Punkte des amerikanischen Präsidenten Wilson über den allgemeinen Charakter des Friedens, seine Waffen niedergelegt hatte, war für die Feindesstaaten ein solches Machtverhältnis gegeben und es wurde von ihnen in brutalster Weise ausgenutzt.

Deutschlands Wirtschaftssystem vor dem Weltkriege beruhte in der Hauptsache zunächst auf der Ausbeutung seiner Bodenschätze - Kohle und Eisen - und der darauf gegründeten Industrien. Dazu kam

---

Talienwan. Im April 1898 besetzte England Weihai-wei. Lord Salisbury suchte diese Besetzung in einer Rede im Oberhause vom 17. Mai 1898 als eine politische Maßregel, um das Vorgehen der anderen Mächte zu kompensieren, zu rechtfertigen.

Deutschlands Außenhandel, der durch seine Handelsflotte, seine Kolonien, seine Auslandsanlagen und die Überseeverbindungen seiner Kaufleute verkörpert wurde. Dieses Wirtschaftssystems in allen seinen Einzelheiten systematisch zu vernichten, war die Aufgabe und der Zweck des Versailler Diktates. Das gibt der Engländer Keynes a.a.O. auch offen zu. „Der Geist von Paris" dachte nicht daran, daß mit dieser systematischen Vernichtung der deutschen Wirtschaft, im Falle sie erreicht wurde, die Zukunft Europas auf schwache Füße gestellt wurde.Nur zu wahr schildert Keynes a.a.O. pag. 42 jenen „Geist von Paris", der uns Deutschen seit Jahrhunderten ja am besten bekannt sein durfte:

> „Die Zukunft Europas interessierte dort nicht; um seinen Lebensunterhalt machte man sich keine Sorgen. Alle Gedanken, gute wie schlechte, waren auf Grenzen und Völker, auf das Gleichgewicht der Macht, auf die Ausdehnung der Reiche, auf die künftige Schwächung eines starken und gefährlichen Feindes, auf R a c h e und auf Abwälzung unerträglicher Finanzlasten von den Schultern der Sieger auf die der Besiegten gerichtet".

Es ist bekannt, daß dem Deutschen Reiche die hauptsächlichsten Gebiete seiner Kohlen- und Eisengruben einfach geraubt wurden. Ebenso bekannt ist der Raub der Handelsflotte, der Kolonien und der Auslandsanlagen Deutschlands. So blieb nur noch der deutsche Außenhandel zu vernichten übrig. Dazu sollten die Vorschriften der Art. 264 ff.des Versailler Diktates dienen. Nach diesen Bestimmungen mußte sich Deutschland verpflichten, sowohl bei der Ein- und Ausfuhr, als in den Tarifen, Verordnungen und Handelsverboten fünf Jahre lang den verbündeten und verbundenen Staaten die Meistbegünstigung zu gewähren, während Deutschland das Recht auf eine solche

Behandlung versagt blieb. Es muß festgestellt werden, daß diese Bestimmungen der Art. 264 ff., wenn ihnen Keynes a.a.O. pag. 81 „auch nicht annähernd die Bedeutung und Wichtigkeit" der soeben erwähnten Annexionen zuspricht, sondern sie als „Nadelstiche, Eingriffe und Belästigungen, nicht so sehr verwerflich wegen ihrer bestimmten Folgen, als u n e h r e n h a f t für die Alliierten im Lichte ihrer eigenen Beteuerungen" darstellt, dem Geiste des dritten der 14 Punkte Wilsons direkt zuwiderlaufen, weil es an der Gegenseitigkeit in diesen Bestimmungen fehlt. Wieder war das ohnmächtige Deutschland belogen und betrogen worden. Auch das gibt Keynes willig zu. Es sei gestattet, an dieser Stelle noch einmal die Ausführungen jenes objektiven Engländers, die eine beredte Sprache von dem „Geist von Paris" sprechen, aus dem angegebenen Werke zu zitieren:

> „Ein halbes Jahr lang nach Inkrafttreten des Friedensvertrages darf Deutschland die Einfuhr aus den verbündeten und verbundenen Staaten mit keinem höheren Zoll belegen, als dem günstigsten vor dem Kriege und weitere 2 1/2 Jahre lang (im ganzen also drei Jahre) wird diese Bestimmung auf eine Reihe von Waren angewandt, besonders von solchen, hinsichtlich deren vor dem Kriege besondere Abmachungen getroffen worden waren, ferner auf Weine, Pflanzenöle, Kunstseide und gewaschene oder entfettete Wolle. Das ist eine l ä c h e r l i c h e und s c h ä d l i c h e Bestimmung, die Deutschland an den notwendigen Maßnahmen verhindert, seine beschränkten Hilfsquellen für den Ankauf von Lebensnotwendigkeiten und zur Erfüllung seiner Wiedergutmachungspflichten zu benützen. Infolge der gegenwärtigen Vermögensverteilung und der durch die Ungewißheit der Lage erzeugten Verschwendungssucht der einzelnen droht Deutschland eine Überflutung mit Luxus - und Halbluxuswaren vom Ausland, die es

jahrelang hat entbehren müssen, die aber seine kleinen Bestände an ausländischer Währung erschöpfen oder vermindern würden. Die angeführten Bestimmungen nehmen der Deutschen Regierung die Macht, solchem Verbrauch Einhalt zu gebieten, oder in kritischer Zeit die Besteuerung zu erhöhen. Was ist das für ein Beispiel s i n n l o s e r H a b g i e r, die sich selbst überschlägt, wenn man zuerst Deutschland all sein flüssiges Vermögen nimmt und es für die Zukunft mit unmöglichen Forderungen belastet, dann aber noch eine besondere und ins einzelne gehende Bestimmung trifft, daß es unter denselben Bedingungen wie in den Tagen seines Wohlstandes die Einfuhr von Champagner und Seide zu gestatten hat!"

Es ließe sich noch viel über die Vorschriften der Art. 264 ff. und über den Geist, der diese Bestimmungen entstehen ließ, sagen. Indessen würden solche Ausführungen hier zu weit ab führen. Jedenfalls soll noch mit Karl Schmidt festgestellt werden, daß auch hier die Erfolge nicht ausblieben. Unter dem Schutze der einseitigen Meistbegünstigungsklausel des Versailler Diktates gelang es, den deutschen Außenhandel in den nächsten Jahren derart zu benachteiligen, daß es ihm heute noch nicht, lange nach der Rückkehr zu normalen Vertragsbeziehungen, gelungen ist, die alten Märkte wieder zu erobern. „Das war der Zweck jener Differenzialpolitik, für die der X. Teil des Versailler Diktates die Basis abgeben sollte und deren Träger in erster Linie Frankreich und Amerika, danach aber auch England und seine Dominions und endlich Belgien waren"[1].

---

1) Siehe Schmidt a.a.O.

E. Die beiden Arten der Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen der Weltmächte nach dem Kriege.

Bei einer Betrachtung der Handelsvertragspolitik der Weltmächte nach dem Kriege wird man gewissen Strukturwandlungen verschiedenster Art Rechnung tragen müssen, die durch den Krieg und das Versailler Diktat bedingt wurden. Da nun der Krieg ein Weltkrieg war, beschränken sich diese Wandlungen nicht allein auf Europa, sondern auf die ganze Welt. Bevor auf das eigentliche Thema dieses Teiles der Schrift eingegangen werden soll, ist es notwendig, an dieser Stelle etwas Grundsätzliches über jene Umwälzungen zu sagen, die in den außereuropäischen Gebieten sowohl wie in den europäischen stattgefunden haben. Dabei werden die Tatsachen, die in den größeren aussereuropäischen Wirtschaftsgebieten, wie z.B. Amerika und Asien, spezielle Veränderungen mit sich führten, die einen Einfluß auf die Handelspolitik ausübten und noch ausüben, hier noch nicht erwähnt werden, sondern sie sollen, um Wiederholungen zu vermeiden, den betreffenden Abschnitten überlassen bleiben. Hier soll zunächst ganz allgemein auf die Umwälzungen, die mit dem Weltkriege in den überseeischen Gebieten stattgefunden haben - bestimmte Züge sind in allen Teilen der Welt sichtbar - eingegangen werden.

Zu den Wandlungen in den außereuropäischen Gebieten, die die europäische Wirtschaft am stärksten betroffen haben, gehören zunächst diejenigen, die die Industrie angehen. Vor dem Weltkrieg war die europäische Industrie der Lieferant der Welt. Mit dem Ausbruch des Krieges brachen die meisten Lieferungen nach den außereuropäischen Gebieten ab. Die Folge davon war, daß in diesen Gebieten die Preise für industrielle Produkte stark stiegen. Die hohen Preise

für Industriewaren erweckten naturgemäß die Unternehmerlust der Bewohner jener Gebiete, zumal die europäische Konkurrenz, wenigstens während des Krieges nicht zu fürchten war. So erklärt sich leicht die Tatsache, daß überall Industrien emporwuchsen und schnell zur Entfaltung kamen. Die Industrialisierung weiter außereuropäischer Gebiete bewirkte in der Nachkriegszeit eine größere wirtschaftliche Unabhängigkeit der überseeischen Volkswirtschaften. Natürlich bedeutete diese Erscheinung einen erheblichen Absatzmangel für die Industrieen der europäischen Staaten. Die Folge davon ist die allgemeine Arbeitslosigkeit.

Auch in den außereuropäischen Gebieten machten sich die Veränderungen bemerkbar, die damit verbunden waren, daß man den Motor in den Dienst der Landwirtschaft stellte. Zunächst wurde, infolge der Abschaffung von Zugtieren auf dem Lande wie in der Stadt der Bedarf an Futtermitteln geringer. Man baute weniger Futtermittel und dafür mehr Getreide an. Da nun die Unkosten der landwirtschaftlichen Betriebe durch die Einführung der Motoren geringer wurden, fielen die Preise für Getreide. Der Sturz der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse wirkte sich in einer Größenverschiebung der landwirtschaftlichen Betriebe aus, zumal die Motoren in kleineren Betrieben nicht ihre volle Rentabilität entfalten konnten. Durch diese Umwandlungen entstand die Tatsache, daß heute in den aussereuropäischen Gebieten von leistungsfähigen großen Betrieben weit größere Mengen sehr billigen Getreides erzeugt werden und zum Export bereit stehen.

Zu all diesen Veränderungen kommen noch solche auf einem ganz anderen Gebiet. Nicht nur, daß die Staaten Europas ungeheure Kriegsschulden an Amerika zu bezahlen hatten, war das kapitalarme Europa in der Nachkriegszeit auch noch gezwungen, in

Amerika Anleihen aufzunehmen, um seine, durch den Weltkrieg vernichtete Wirtschaft wieder aufzubauen. Auf diese Weise wurde Europa zum Schuldner, während es vor dem Kriege Gläubiger war. Auch diese Tatsache trug dazu bei, daß sich heute das wirtschaftliche Schwergewicht von Europa nach Amerika verschoben hat. Des weiteren hatte Amerika während der Kriegszeit und der Nachkriegszeit in den Süd- und Mittelamerikanischen Staaten große Kapitalien investiert. Diese Investierungen verschafften der Union einen bedeutenden Einfluß auf die Außenhandelsbeziehungen dieser Länder. Auch diese Erscheinungen wirkten und wirken noch heute hinderlich auf die Exportmöglichkeiten der europäischen Erzeugnisse besonders nach Südamerika. Dazu kommt noch, daß amerikanische Firmen in der Lage sind, günstigere Zahlungsbedingungen in diesen Staaten zu stellen, als die kapitalarmen Firmen Europas.

Wenn man sich dessen erinnert, daß die Industrien,die während des Krieges in den außereuropäischen Ländern entstanden waren, eben nur entstehen konnten, weil ihnen Europa keine Konkurrenz machte, so wird man verstehen können, daß es das Bestreben dieser Länder sein mußte, nach Beendigung des Krieges ihre neuen Industrieen vor der europäischen Konkurrenz weitgehendst zu schützen, um das angelegte Kapital nicht zu verlieren. Aus diesem Grunde entstanden hohe Zollmauern. Diese Schutzzollpolitik wird heute noch verstärkt durch das Streben nach Autarkie und nach Bildung großer Wirtschaftsräume. „Los von Europa!" rufen Amerika, Japan und Brasilien. Wie einst die Monroedoktrin verkündete: „Amerika den Amerikanern", so findet sich heute dieselbe Mentalität in Asien: „Asien den Asiaten!"

Mit der Mitte des vorigen Jahres hat sich noch ein weiteres Ereignis eingestellt, das für den Rückgang des Handels von höchster Bedeutung wurde: Der Sturz des Pfundes. Das englische Pfund war bisher

die Grundlage für den größten Teil des Welthandels. Mit der Zeit der Währungskrise war das englische Pfund die Stütze allen europäischen Außenhandels. Nach dem Pfundsturz und den sich immer vergrößernden Währungsschwierigkeiten in den einzelnen Ländern, ist der europäische Außenhandel in den letzten Monaten rapide zurückgegangen. -

In den bisherigen Ausführungen war etwas Grundsätzliches über jene, durch den Krieg bedingten Umwälzungen, die in den außereuropäischen Gebieten stattgefunden haben, gesagt worden. Es soll jetzt eine allgemeine Charakteristik der struktuellen Umwälzungen, in ihren Hauptzügen zusammengefaßt, im Wirtschaftsaufbau der europäischen Staaten folgen.

Es war schon gezeigt worden, daß die Industrien Europas den größten Teil ihrer Absatzmöglichkeiten durch den Krieg verloren hatten. Durch die widersinnigen Grenzziehungen des Versailler Diktates und durch die Entstehung nicht lebensfähiger selbständiger kleiner Staaten, namentlich in Südost- und Osteuropa, hatten die alten Industrieländer Europas Teile ihres Hinterlandes verloren. Soweit es jedoch denkbar war, setzte unmittelbar nach dem Kriege ein Neuaufbau der Industrie ein. Kaum war mit diesem Aufbau begonnen, da kam die Inflation. Während der Inflationszeit entstanden neue Betriebe, alte Betriebe wurden umgebaut, um den erhöhten Ansprüchen des Marktes während der Inflation zu genügen. Als die Inflation beendet war, und damit die Nachfrage nach industriellen Erzeugnissen verschwand, mußten zahlreiche Betriebe eingestellt werden.

Die europäische Landwirtschaft steht seit dem Kriege unter einem Zeichen der Agrarreform. Seit 1917 hat Europa eine Hochflut von Agrargesetzen, namentlich in den ost- und südosteuropäischen Staaten über sich ergehen lassen. Diese scheint auch heute noch nicht abgeschlossen zu sein. Den verschiedensten Wünschen, teils sozialer, teils poli-

tischer Natur, sollte die Agrarreform gerecht werden. Da zu ihrer restlosen Durchführung große Aufwendungen an Kapital nötig wären, konnte bisher nur Unvollkommenes geleistet werden. Die Folge davon ist ein Rückgang der Produktion und eine Verschlechterung der Qualitäten. Als ein weiteres gemeinsames Symptom der europäischen Wirtschaft der Nachkriegszeit ist mit einigen Ausnahmen der Kapitalmangel zu erwähnen. Er ist eine Folge der Kriegszeit und der Inflation. Dazu kommt noch die Kapitalflucht. Besonders die Mitteleuropäischen Staaten hatten und haben unter Kapitalmangel zu leiden. Es mußten Überbrükkungskredite und Auslandskredite aufgenommen werden, um den Haushalt der Staaten ausbalancieren zu können. Diese Kredite belasteten natürlich die gesamte Wirtschaft.

Auch in Europa sind Hochschutzzölle ein gemeinsames Zeichen der Nachkriegszeit. Die meisten Staaten Europas umgaben und umgeben sich noch heute mit Zollschranken, um die eigene Industrie zu schützen und um sich von allen Lieferanten unabhängig zu machen. Von allen Staaten leistete sich Frankreich im Laufe der Nachkriegszeit die wildesten Zollsteigerungen. Die Weltwirtschaftskonferenz in Genf 1927 wandte sich mit unmißverständlicher Schärfe vor allem gegen Frankreich. Die hohen Zollschranken Frankreichs haben in allen Ländern, die mit ihm Handel treiben, eine schwere Verbitterung gegen Frankreich geschaffen. „Frankreich erschien auf dieser Konferenz als der Herr des Widerstandes gegen den Abbau der hohen Zollmauern, den fast alle in Genf mit großer Energie als Mittel zur Gesundung Europas verlangten"[1].

Die hohen Zölle sind nach 1927 noch oft Gegenstand der Beratungen in Genf geworden. So wurde z.B. am 24. März 1930 in Genf von 23 europäischen Staaten die „C o n v e n t i o n C o m m e r c i a l e" unterzeichnet, die einen Zollwaffenstillstand herbeiführen, gleichzeitig aber den Ausgangspunkt weiterer Verhandlungen über die Herabsetzung des Zoll-

---

1) Siehe Feiler a.a.O. pag. 21.

niveaus bilden sollte. Jedoch versagten[1] eine Anzahl von Staaten der Convention Commerciale die Ratifikation indem sie offen erklärten, „daß man die darin enthaltenen Bindungen nur auf sich nehmen könne, wenn die weiteren Verhandlungen, die dem Abschlusse der Konvention folgen sollen, gesichert und ihr günstiger Erfolg mindestens wahrscheinlich sei. Der Erfolg dieser Verhandlungen ist jedoch davon bedingt, daß für die Frage der regionalen Ausnahmen von der Meistbegünstigung eine zufriedenstellende Lösung gefunden wird"[2].

Aus diesen Ausführungen Riedl's ist erkennbar, daß auch heute noch die Meistbegünstigungsklausel eine gewichtige Rolle in der Handelspolitik spielt. Bevor nun nach diesem allgemeinen Überblick der wirtschaftlichen Verhältnisse der außereuropäischen Welt und Europas auf die speziellen Erscheinungen

---

1) Das Scheitern der internationalen Konventionen wirkt sich auch in der Handelspolitik der einzelnen europäischen Länder aus. Selbst Staaten, die sich bisher einer gemäßigten Zollpolitik befleißigt hatten, bereiten neue Zolltarife zum Zwecke der Erhöhung der Zölle vor. Man kündigt bestehende Handelsverträge , um lästige Bindungen zu beseitigen und um die Durchführung der neuen erhöhten Tarife zu ermöglichen. Man wird sich der Ansicht Riedl's anschließen müssen, „daß die allgemeine Wirtschaftskrise die protektionistischen Neigungen verstärkt hat. In allen Ländern ertönt der Ruf nach erhöhtem Schutz des heimischen Marktes. Man will den durch die Krise verursachten Ausfall dadurch wettmachen, daß man die fremde Einfuhr vom heimischen Markt soviel als möglich ausschließt".

2) Siehe Riedl, Ausnahmen von der Meistbegünstigung, pag. 21.

der verschiedenen Länder eingegangen werden soll, um ihre Rückwirkungen auf die Handelsvertragspolitik zu verfolgen, ist es notwendig zu zeigen was unter den oben erwähnten regionalen Ausnahmen der Meistbegünstigung zu verstehen ist, und welche Einstellung der Völkerbund zu diesen und anderen Ausnahmen der Klausel und zu den beiden Arten der Meistbegünstigungsklauseln überhaupt eingenommen hat.

Es war im Laufe dieser Arbeit schon gezeigt worden, daß sich gewisse Ausnahmen von der Meistbegünstigung in logischer Folgerichtigkeit aus der rechtlichen Natur bestimmter Verhältnisse und aus dem Begriffe der Meistbegünstigung selbst ergeben. Soweit das der Fall war, hatten diese Ausnahmen allgemeine Geltung und mußten auch dann völkerrechtlich anerkannt werden, wenn sie im Vertrage nicht ausdrücklich bezeichnet worden waren. Zu diesen Ausnahmen gehörten der Grenzverkehr und die Zollunion. Zum besseren Verständnis empfiehlt es sich, hier noch einmal zu definieren, um was es sich beim Grenzverkehr und bei einer Zollunion handelt. Der wirtschaftliche Ausschuß des Völkerbundes hat sich in seiner 17. Session vom 14. bis 19. Januar 1929 mit der Meistbegünstigung im allgemeinen und ihren Ausnahmen beschäftigt und dabei folgende Definitionen für die Grenzverkehrsklausel und die Zollunionsklausel aufgestellt, die im allgemeinen so deutlich und erschöpfend sind, daß ihnen nichts hinzugefügt zu werden braucht:[1]

1.) Die Grenzverkehrsklausel:

> „Die Aufrechterhaltung einer Zollgrenze zwischen zwei aneinandergrenzenden Staaten bedeutet in Gegenden, wo die Grenze nicht durch eine natürliche, schwierig zu überschreitende Schranke gebildet wird, eine so offenbare Behinderung für die Bevölkerung der Grenzbezirke, und eine Vereinbarung, die innerhalb eines beschränkten Gebietes zu beiden Seiten der Grenze die Freiheit

---

1) Ebenso Riedl a.e.c.O.

des Warenverkehres gestattet, ist so offenbar gerechtfertigt, daß Ausnahmen zugunsten dieses Grenzverkehres unter diejenigen zählen gegen die kein dritter Staat auf Grund der Meistbegünstigung vernünftigerweise eine Einwendung erheben kann. Zumeist tragen auch die Handelsverträge den besonderen Verhältnissen der Grenzbezirke dadurch Rechnung, daß sie die für den Grenzverkehr zugestandenen Erleichterungen von der Meistbegünstigung ausschließen.. Man muß anerkennen, daß die Ausnahme zugunsten des Grenzverkehres nicht nur einer langen Überlieferung entspricht, sondern auch durch die Natur der Dinge selbst gefordert wird,und daß es mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der Sachlage, unmöglich ist, mit völliger Genauigkeit die Ausdehnung der Grenzzone festzustellen, die Anspruch auf diese besonderen Begünstigungen besitzt. Infolgedessen wird es genügen, zu erklären, daß diese Ausnahme berechtigt und zulässig ist, wenn sie sich nur in den Grenzen dessen hält, was für die Erreichung des angestrebten Zweckes unbedingt notwendig ist, d.h. zu dem Zwecke, den Warenaustausch der auf beiden Seiten der Grenze wohnenden Bevölkerung zu erleichtern und in manchen Fällen ihr sogar das Leben erst praktisch möglich zu machen"[1].

2.) Die Zollunionsklausel:

„Wenn ein Staat eine vollständige Zollunion mit einer dritten Macht schließt, entsteht ein Unterschied zwischen der politischen und wirtschaftlichen Einheit und man kann eine Zollunion eher als eine Aufhebung der Zollgrenze, wie als eine verschiedene Behandlung der miteinander in Wettbewerb stehenden auswärtigen Lieferanten ansehen

---

1) Siehe Riedl a.e.c.O. pag. 5/6.

> Die Ausnahme von der Meistbegünstigung nimmt in diesem Falle die Form eines Vorbehaltes an, der die einem dritten Staate kraft einer bereits geschlossenen oder in Zukunft zustande kommenden Zollunion zugebilligten Vorteile betrifft. Die Zollunionsklausel kann in verschiedener Weise formuliert werden, aber diese Abweichungen in der Formulierung betreffen keine wesentlichen Unterschiede. Die Zollunionsklausel kommt in einer großen Anzahl von Handelsverträgen vor. Sie bildet eine traditionelle Ausnahme von der Meistbegünstigung"[1].

Der Ausschuß empfiehlt in Zukunft der Meistbegünstigungsklausel in Handelsverträgen einen allgemeinen Vorbehalt anzufügen, der diese Ausnahmen betrifft:

> „Von den in diesem Artikel enthaltenen Verpflichtungen sind jedoch, die Begünstigungen ausgenommen, welche anderen angrenzenden Staaten zur Erleichterung des Grenzverkehrs gegenwärtig oder in Zukunft eingeräumt werden sollten, sowie diejenigen, die sich aus einer bereits abgeschlossenen, oder in Zukunft von einem der vertragsschließenden Teile abzuschließenden Zollunion ergeben"[2].

Im Juli 1929 hatte die Internationale Handelskammer auf ihrem Kongress in Amsterdam die vom wirtschaftlichen Ausschuß des Völkerbundes empfohlene Formulierung dieses allgemeinen Vorbehaltes gebilligt.

Außer diesen beiden völkerrechtlich schon immer anerkannten Ausnahmen der Klausel, gibt es noch andere Ausnahmen, die zum Teil Erscheinungen der Nachkriegszeit sind, zum anderen Teil aber auch schon vor dem Kriege stipuliert wurden.

So findet sich schon seit längerer Zeit in den Handelsverträgen der Staaten Dänemark, Schweden und

---

1) Siehe Riedl a.e.c.O. pag. 6.
2) Siehe Riedl a.e.c.O. pag. 7.

Norwegen eine Vorschrift, die von der Meistbegünstigung alle die Sondervorteile dritten Staaten gegenüber ausschließt, die sich die drei genannten Staaten für ihren gegenseitigen Verkehr einräumen. Man hat diese Klausel die s k a n d i n a v i s c h e K l a u s e l genannt.

Die durch den Krieg selbständig gewordenen Staaten Finnland, Estland, Lettland, und Litauen schließen in derselben Weise die Sondervorteile aus, die sich diese Staaten untereinander und im Verkehr mit der Union der sozialistischen Sowjet-Republiken gewähren. Diese Klausel ist unter dem Namen b a l t i s c h e K l a u s e l bekannt.

Dieser Klausel entsprechend findet sich in den Handelsverträgen der U.d.S.S.R. eine Bestimmung, nach der alle die Vergünstigungen und Begünstigungen nicht unter die Meistbegünstigung fallen, die die U.d.S.S.R. den Staaten gewährt, die früher Bestandteil des russischen Reiches waren, also Finnland, Estland, Lettland, Litauen und Polen.

Ganz ähnliche Beschränkungen des Geltungsbereiches der beiden Arten der Meistbegünstigungsklausel machten schon früher die Vereinigten Staaten von Amerika für sich geltend; zu erinnern wäre an den Streit mit Italien im Jahre 1903, als Amerika Cuba Vorteile einräumte, die es Italien auch gegen Gewährung einer Gegenleistung nicht gewähren wollte, da diese Vorteile nicht unter die Meistbegünstigungsklausel fielen. Die „Cubanische Klausel" wurde nach diesem Streit ein ständiger Bestandteil der amerikanischen Handelsverträge. Es ließen sich noch mehrere andere Fälle aus der Vorkriegszeit nennen, in denen die Union einen gleichen Standpunkt vertreten hat.

Nach dem Kriege finden sich derartige vertragliche Ausnahmen von der Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen der Türkei, Bulgariens, der beiden Staaten der Pyrenäenhalbinsel, der südamerikanischen und zentralamerikanischen Staaten und Japans.

Die mittelamerikanischen Staaten Nicaragua, Guatemala, Honduras, Costarica und Salvador gehen sogar soweit, daß sie untereinander neben besonderen Verkehrserleichterungen Zollfreiheit vereinbaren, die auf Grund einer vertraglichen Vorschrift in den Handelsverträgen mit anderen Staaten, durch die Meistbegünstigungsklausel nicht beansprucht werden kann. Man wird hier direkt von einem Zoll- und Wirtschaftsbündnis im weitesten Sinne sprechen können.

Es muß bei einer derartigen Betrachtung der verschiedenen Ausnahmen der Meistbegünstigung auffallen, daß solche Bestimmungen in den Handelsverträgen der mittel- und westeuropäischen Staaten nicht aufzufinden sind, es sei denn in den Verträgen Englands und Frankreichs hinsichtlich ihrer Kolonien. Tatsächlich sind in den Handelsverträgen des Deutschen Reiches mit seinen Nachbarn und anderen Staaten derartige Ausnahmen zugunsten Deutschlands nicht festgelegt worden. Man wird aber zugeben müssen, daß durch die regionalen Ausnahmen für den Geltungsbereich der Meistbegünstigungsklausel nur noch wenig übrig bleibt. Wo sollen die Grenzen für solche Ausnahmen gezogen werden ? Mit viel Redekunst und einer entsprechenden Macht des sie festsetzenden Staates werden sich schließlich fast alle Begünstigungen unter derartige Ausnahmen drängen lassen. Es ist darum nur erklärlich, daß eine Anzahl Staaten die Unterschrift unter die Convention Commerciale vom 24. März 1930 verweigerten, bis daß eine zufriedenstellende Lösung hinsichtlich dieser regionalen Ausnahmen vom Völkerbund gefunden sein wird. Denn vorläufig hat der Rat des Völkerbundes den Bericht des wirtschaftlichen Ausschußes vom Jahre 1929 genehmigt, indem festgestellt wird, daß solche Ausnahmen in den Handelsverträgen dem Begriffe der unbedingten und unbeschränkten (?) Meistbegünstigung n i c h t widersprechen. In diesem Berichte heißt es:

„Außer den Zollunionen muß man auch die Zollbegünstigungen in Betracht ziehen, die sich gewisse Staaten gegenseitig mit Rücksicht auf die besonderen Bande zugestehen, die zwischen ihnen aus völkischen, geschichtlichen und geographischen Gründen bestehen. Hierher gehören z.B. die Ausnahmen, welche die i b e r i s c h e Klausel, die b a l t i s c h e Klausel, die s k a n d i n a v i s c h e Klausel, die s ü d a m e r i k a n i s c h e Klausel etc. festsetzen, ebenso wie auch die Sonderbehandlung, die zwischen der Schweiz und bestimmten Zonen des französischen Gebietes stattfindet.

„Die hierher gehörigen Ausnahmen können nicht als von selbst in der Meistbegünstigungsklausel inbegriffen angesehen werden, wie die früher erwähnten allgemeinen Ausnahmen (Grenzverkehrs- und Zollunionsklausel), sondern sie müssen ausdrücklich gemacht und zugestanden werden, unter Feststellung ihres Inhaltes und ihres Umfanges.

„Hier muß auch an die besonderen Einrichtungen erinnert werden, die durch internationale Verträge zwischen Ländern oder Gebietsteilen getroffen wurden, um mit Rücksicht auf die besonderen, zwischen ihnen bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen während einer Übergangszeit gewisse Erleichterungen herbeizuführen (so z.B. die Ordnung des Verhältnisses zwischen Deutsch- und Polnisch-Oberschlesien und die Regelung der Zollverhältnisse zwischen Deutschland und dem Saargebiet).

„Auf die Erörterung der Vorzugsbehandlung, die im Verhältnis zwischen den Kolonien und ihrem Mutterlande oder zwischen Glieder desselben Reichsverbandes stattfindet und in verschiedenen Verträgen eine Rolle spielt, mußte der

Ausschuß mit Rücksicht auf die politische Seite dieser Frage verzichten.

„Doch wirft sich, auch abgesehen von diesem Vorzugsverhältnis, hinsichtlich der Kolonien eine Frage auf, die zu klären wohl angebracht wäre. Diese Frage ist die folgende:

„Haben die Erzeugnisse der Kolonien Anspruch auf meistbegünstigte Behandlung in einem Lande, das mit ihrem Mutterlande einen Meistbegünstigungsvertrag geschlossen hat ? Und haben umgekehrt die Erzeugnisse eines Landes, das im Mutterlande die Meistbegünstigung genießt, Anspruch darauf, in den Kolonien ebenso behandelt zu werden, wie die Erzeugnisse jedes anderen dritten Staates ? Mit anderen Worten ist die zwischen zwei Staaten vereinbarte Meistbegünstigung auch auf die Erzeugnisse ihrer Kolonien anwendbar und erstreckt sie sich umgekehrt auch auf die Einfuhr nach diesen Kolonien, selbstverständlich abgesehen von dem zwischen den Kolonien und ihrem Mutterlande bestehenden Sonderverhältnisse.

„In dieser Beziehung muß bemerkt werden, daß die Meistbegünstigungsklausel der Handelsverträge, soweit nicht ausdrücklich etwas Gegenteiliges verfügt wird, im allgemeinen nur für das Gebiet des Mutterlandes gilt, und daß eine Lösung der oben gestellten Fragen in bejahendem Sinne nur stattfindet, wenn das Anwendungsgebiet der Meistbegünstigungsklausel durch besondere Verfügungen in diesem Sinne erweitert worden ist"[1].

Ebenso wie dieser Bericht die regionalen Ausnahmen für zulässig erklärt, tut es auch ein Bericht der zweiten Kommission der XI. Völkerbundsversammlung im September 1930:

---

1) Siehe Riedl a.a.O. pag. 8-10.

„Seit langem ist es beim Abschluß von Handelsverträgen bereits Übung, der Meistbegünstigungsklausel gewisse Ausnahmen anzufügen, die auf geographische und ethnographische Zusammenhänge sich gründen. Eine dogmatische und allzustrenge Auslegung der Meistbegünstigungsklausel könnte ein Hindernis für den Abschluß örtlich begrenzter Abkommen sein, die von vornherein zu verurteilen in einem so schwierigen Augenblicke wie dem, den wir jetzt durchleben, überaus unklug wäre. Auf der anderen Seite muß vermieden werden, daß die Meistbegünstigungsklausel, dieses unschätzbare Mittel wirtschaftlicher Verständigung zwischen Völkern, eine Beeinträchtigung erleidet, die geeignet wäre, den regelmäßigen Ablauf der heiklen Mechanik des internationalen Handels zu stören" [1].

Man wird bei diesen Berichten von dem Gedanken ausgegangen sein, daß die Notwendigkeit solcher regionaler Abkommen durch die unsinnigen Grenzziehungen des Versailler Diktates bedingt ist, und daß sie für die kleinen Staatengebilde in Europa nach dem Kriege eine Lebensnotwendigkeit bedeuten. Rechte, die man europäischen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft zusprach, konnte man den außereuropäischen schließlich nicht versagen und so mußten diese Ausnahmen schließlich allgemein anerkannt werden. Indessen wird auch hier noch nicht das letzte Wort gesprochen worden sein.

Es soll, diese Betrachtungen abschließend, zuletzt noch die grundsätzliche Einstellung des Völkerbundes zu den beiden Arten der Meistbegünstigungsklausel erwähnt werden. Wie schon ausgeführt wurde, stand die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel im Mittelpunkte des Interesses der 27. Tagung

---

1) Siehe Riedl a.a.O, pag. 10.

des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes im Januar 1929. Die Beratungen des Ausschußes kamen in kurzen Worten gesagt zu folgendem Ergebnis:

Die Meistbegünstigungsklausel kann nur dann ihren Zweck erfüllen, wenn durch sie dritten Staaten gewährte Begünstigungen ohne weiteres und ohne jede Einschränkung oder Gegenleistung auch den Staaten zugute kommen, denen die Meistbegünstigung gewährt worden ist. „Die seit dem Kriege oft angewandte bedingte Klausel (Reziproke Meistbegünstigungsklausel) bringt in die Handelsbziehungen der einzelnen Staaten Unsicherheit und neue Verwicklungen und vernichtet somit den Hauptzweck der Klausel: die Vereinfachung und Förderung der Handelsbeziehungen. Das gleiche gilt auch von den Einschränkungen der Anwendung der Klausel, oder mit anderen Worten, von ihrer Nichtanwendung auf alle Warengattungen"[1]. Der Ausschuß warnt vor einem zu weit gefaßten Anwendungsgebiet der Klausel. Am meisten empfiehlt es sich, die Klausel als Grundlage für Zolltarifverhandlungen zu benutzen. Unter anderem arbeitete der Ausschuß einen Bericht für den Völkerbund aus, dem auch ein Mustertext der Meistbegünstigungsklausel beigegeben wurde.

Dieser Mustertext lautet:

„Die hohen vertragsschließenden Teile kommen überein, sich gegenseitig die unbedingte und unbeschränkte Meistbegünstigung hinsichtlich der Zölle und aller Nebengebühren, hinsichtlich des Vorganges bei der Zollerhebung, sowie hinsichtlich der Vorschriften, Formalitäten und Lasten zuzugestehen, die mit der Zollbehandlung verbunden sind.

„Infolgedessen dürfen Naturprodukte oder Fabrikate, die im Gebiete eines der vertragschließenden Teile ihren Ursprung haben, in keinem Falle anderen oder höheren Zöllen, Abgaben oder

---

1) Siehe Rabinowitsch a.a.O. pag. 496.

Lasten und ebenso auch keinen anderen oder lästigeren Vorschriften und Formalitäten unterworfen werden, als denjenigen, denen die gleichartigen Erzeugnisse irgend eines dritten Landes unterworfen sind.

„Ebenso dürfen Naturprodukte oder Fabrikate, die aus dem Gebiete eines der vertragschließenden Teile mit der Bestimmung nach dem Gebiete des anderen ausgeführt werden, in keinem Falle anderen oder höheren Zöllen, Abgaben und Lasten und ebensowenig anderen oder lästigeren Vorschriften und Formalitäten unterworfen werden, als denjenigen, denen die gleichen Erzeugnisse unterliegen, wenn sie nach dem Gebiete irgend eines anderen Landes bestimmt sind.

„Alle Vorteile, Begünstigungen, Vorrechte und Befreiungen, die einer der vertragschließenden Teile in den oben angeführten Beziehungen für die aus irgend einem anderen Lande stammenden oder nach dem Gebiete irgend eines anderen Landes bestimmten Naturprodukte oder Fabrikate zugestanden hat, oder in Zukunft zugestehen sollte, werden unmittelbar und ohne Entgelt auf Waren der gleichen Art angewendet werden, die aus dem Gebiete des anderen vertragsschließenden Teiles stammen oder dahin bestimmt sind"[1].

Damit sollen diese allgemeinen Betrachtungen abgebrochen, und mit den Ausführungen über die Handelsvertragspolitik der einzelnen Mächte nach dem Weltkriege begonnen werden. -

---

1) Siehe Rabinowitsch a.a.O. pag. 396.
Siehe Riedl, a.a.O. pag. 3/4.

1. Die moderne Handelsvertragspolitik Frankreichs.

Die handelspolitischen Bestrebungen Frankreichs nach dem Weltkriege lassen sich unschwer auf den gemeinsamen Hauptnenner bringen: Das Streben nach Autarkie! Obwohl diese Bestrebungen durch die Gewinnung großer Rohstofflager in Elsass-Lothringen begünstigt wurden,[1] hätten die europäischen Teile des französischen Reiches nicht genügt, um eine autarke Stellung Frankreichs zu gewährleisten. Dazu war vielmehr ein enger wirtschaftspolitischer Zusammenschluß des Mutterlandes mit den Kolonien notwendig. Und so erklärt es sich, „daß der Zolltarifentwurf von 1927 (Art. 16-27) einen einheitlichen autarken Wirtschaftskomplex Frankreichs mit seinen Kolonien anstrebte. Das Mutterland soll in den Kolonien den Hauptabsatzmarkt für seine Fertigprodukte und die Kolonien im Mutterland den für ihre Rohstoffe finden".[2] Um diesen Zweck zu erreichen, befreite man die Einfuhr von Waren in den Kolonien von allen Zöllen und Abgaben und umgekehrt die Einfuhr von Rohstoffen der Kolonien in das Mutterland. In den Handelsverträgen des Mutterlandes und in denen der Kolonien werden alle diejenigen Vorteile von der Meistbegünstigung ausgenommen, die Frankreich seinen Kolonien und Schutzgebieten und umgekehrt diese dem Mutterlande gewähren. Wie eng der wirtschaftliche Zusammenschluß Frankreichs mit seinem Kolonialreiche ist, beweißt z.B., daß von der Ausfuhr Algeriens des Jahres 1928 69,6 % auf Frankreich und 8,3 % auf französische Besitzungen entfiel. Durch all diese Maßnahmen ist Frankreich mit seinem Kolonialreich zu einem geschlossenen Wirtschaftskomplex geworden, dem eine weitgehende autarke Stellung nicht abzusprechen ist. Diese Tat-

---

1) So sagt z.B. Högel a.a.O. pag. 20:
„Im Verein mit den Eisenminen der Normandie, von Anjou und Quenza steht daher Frankreich heute als der zweitgrößte Eisenproduzent der Welt da".

2) Siehe Högel a.a.O. pag. 78.

sache verlieh der Handelsvertragspolitik Frankreichs nach dem Kriege ihr besonderes Gepräge.

Im Jahre 1918 kündigte Frankreich allen 64 Staaten, mit denen Meistbegünstigungsverträge bestanden, diese Verträge und wandte auf die Waren dieser Staaten den Generaltarif an. Obwohl die betreffenden Staaten diese französische Maßnahme entsprechend erwiderten und so einen Zustand schafften, der sich auf die Dauer nicht halten ließ, zögerte Frankreich bis 1920, ehe es neue vertragliche Bindungen einging. Inzwischen war am 29. Juli 1919 in Frankreich ein Gesetz entstanden, welches sich mit dem Problem der Meistbegünstigung auseinander zu setzen versuchte. Högel berichtet über dieses Gesetz a.a.O. pag. 80 wie folgt:

> „Die fundamentale Idee dieses Gesetzes ist, daß die Regierung bei Handelsvertragsverhandlungen dem anderen Teil im Rahmen des seit 1892 eingeführten Doppeltarifes Ermäßigungen des Generaltarifs gewähren könne, die prozentual zwischen dem Maximal- und dem Minimaltarif berechnet werden müßten. Das Gesetz spricht sich unklar aus; man legte es aber so aus, als ob die G e w ä h r u n g d e r a l l g e m e i n e n M e i s t b e g ü n s t i g u n g u n z u l ä s s i g s e i, obwohl von der Meistbegünstigung im Gesetz nirgends die Rede ist; Folge, daß man künftig nicht mehr allen Staaten in gleicher Weise Zugeständnisse macht, daß man mit jedem Lande gesondert verhandelt, wobei gleichsam immer ein neuer Tarif entsteht, ferner, daß die französischen Unterhändler bei allen Verhandlungen zwar die Meistbegünstigung fordern, ihrerseits aber stets die generelle Meistbegünstigung ihrem Vertragspartner verweigern sollen".

Die Abneigung Frankreichs gegen die volle Meistbegünstigung ist schon in dieser Schrift erklärt und behandelt worden, als von den handelsvertragspolitischen Experimenten Napoleon III. und von den Wirkungen des Art. 11. des Frankfurter Friedens gesprochen wurde. Neuerdings bediente man sich französischerseits zweier neuer Argumente gegen die volle Meistbegünstigung, denen wegen ihrer Wichtigkeit höchste Aufmerksamkeit geschenkt werden muß:

Man ging zunächst von dem Standpunkt aus, daß bei Tarifverhandlungen jeder Unterhändler in der Lage sein muß, Abstufungen bei der Gewährung von Zugeständnissen hinsichtlich der Tarife zu machen, die sich je nach der Konkurrenz des anderen Staates zu richten haben. (Ähnliche Gedanken waren schon in den Ausführungen Farras zu erkennen.) Huldigen nun beide Vertragsstaaten dem Prinzip der vollen Meistbegünstigung, so sind die Unterhändler notwendig gezwungen, ihre Zugeständnisse zu reduciren, da diese ja auch allen anderen Staaten, ganz gleich, ob sie große oder kleine Konkurrenten sind, durch die Meistbegünstigungsklausel ipso iure gewährt werden müßten. Mit anderen Worten gesagt, müßten die Unterhändler bei der Gewährung von Zugeständnissen nicht nur an die Konkurrenz des kontrahierenden Staates, sondern auch an die Konkurrenz denken, die seinem Staate durch die Gesamtheit der Staaten erwächst, mit denen sein Staat in vollem Meistbegünstigungsverhältnis steht.

Das zweite Argument behauptet, daß beide Arten der Meistbegünstigung die Erniedrigung der Zölle zur Folge habe, da durch sie die erniedrigten Zölle des Vertragstarifes automatisch auf alle Länder ausgedehnt werden, ganz gleich, ob ipso iure oder gegen eine Gegenleistung. Jedoch sei die ipso iure Ausdehnung das größere Übel, während bei der bedingten Ausdehnung diese davon abhängig sei, ob der Gegenkontrahent sich zu einer gleichwertigen Gegenleistung bereitfindet, oder lieber auf die Ausdehnung verzichtet.

Aus diesem Grunde neigte man in Frankreich eher zur Anwendung der Reziproken Meistbegünstigungsklausel, zumal, wie Naum Reichesberg a.a.O. richtig schildert die Ententemächte sich „für die Zeit des Wiederaufbaues von Handel, Industrie, Landwirtschaft und Schiffahrt" gegenseitig verpflichtet haben, dafür Sorge zu tragen, daß die Freiheit des Handels keines der Verbündeten durch Ansprüche behindert werde, welche die feindlichen Staaten durch die volle Meistbegünstigung für sich geltend machen könnten.

„Sie v e r s p r a c h e n e i n a n d e r , diese Forderungen jenen Staaten u n t e r k e i n e n U m s t ä n d e n zu gewähren, vielmehr sich darum zu bemühen, die Produktion in allen ihren Gebieten derart zu erhöhen, daß sie ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit gegenüber diesen Mächten aufrechterhalten und ausdehnen könnten".[1]

Bei der Betrachtung der ersten Handelsverträge Frankreichs nach dem Kriege wird dem Beobachter die Kürze ihrer Geltungsdauer auffallen. Man verhielt sich infolge der vollkommen veränderten Struktur und Unsicherheit der Weltwirtschaft, auf die in dieser Schrift schon hingewiesen wurde, abwartend[2]. So schreiben Gignoux et Legneu a.a.O. pag. 160:

> „Jusqu'à présent, on peut dire que la politique commerciale française de l'après-guerre à surtout été une politique d'attente."

Über die Handelsverträge Frankreichs der Nachkriegszeit ist von Max Högel ausführlich berichtet worden. Es sollen darum hier nur kurze und ergänzende Ausführungen folgen.

Die ersten Handelsverträge, die Frankreich nach dem Weltkriege einging, waren zunächst Tarifvereinbarungen in denen die Meistbegünstigung in keiner Form erwähnt wurde. Es handelt sich dabei um:

---

1) Siehe Naum Reichesberg, a.a.O. pag. 35.
2) Ebenso Högel a.a.O.

1.) einen Vertrag mit der Tschechoslowakei v. 4. Nov. 1920.
2.) ein Abkommen mit Finnland v. 13. Juli 1921.
3.) " " " Estland v. 7. Jan, 1922.
4.) " " " Deutsch-Österreich v. 22. Juni 1923.
5.) " " " der Tschechoslowakei v. 17. Aug. 1923.

Im Abkommen Nr. 5 wird eine Gleichstellung mit der Behandlung Deutsch-Österreichs auf Grund des Abkommens Nr. 4 vom 22. Juni 1923 vereinbart.

Des weiteren schloß Frankreich eine Anzahl Handelsverträge ab, die an sich wohl die volle Meistbegünstigung enthalten. Indessen ist diese volle Meistbegünstigung insofern sehr stark beschränkt, als sie sich nur auf einen vereinbarten Teil der Zolltarifpositionen bezieht, die in einer besonderen Liste aufgeführt werden. Für die Positionen, die nicht auf der Liste verzeichnet sind, gilt entweder der Generaltarif oder es wird die Reziproke Meistbegünstigungsklausel vereinbart. Eine derartige listenmäßige Meistbegünstigung enthalten die Verträge:

1.)	mit Polen	v. 6. Febr. 1922.
2.)	" Spanien	v. 8. Juli 1922.
3.)	" Kanada	v. 15. Dez. 1922.
4.)	" Salvador	v. 15. Juni 1924.
5.)	" Lettland	v. 30. Okt. 1924.
6.)	" Polen	v. 9. Dez. 1924.
7.)	" Guatemala	v. 20. Okt. 1926.
8.)	" Ungarn	v. 13. Okt. 1925.
9.)	" Deutsch-Österreich	v. 16. Mai 1928.
10.)	" der Tschechoslowakei	v. 2. Juli 1928.
11.)	" Litauen	v. 20. Juli 1928.
12.)	" Cuba	v. 6. Nov. 1929.
13.)	" Haiti	v. 12. April 1930.

Volle Meistbegünstigungsverträge ohne listenmäßige Beschränkung sind zu nennen:

1.) Ein Handelsabkommen mit Italien v. 13.Okt. 1922.
2.) " " " Belgien/Luxemburg v. 12.Mai 1923.
3.) " " " Belgien/Luxemburg v. 24. Okt. 1924.
4.) " " " Belgien/Luxemburg v. 4. Aug. 1925.
5.) " Handelsvertrag " Italien v. 28. Juli 1923.
6.) " " " Siam v. 14. Febr.1925.
7.) " " " Belgien/Luxemburg v. 23. Febr.1928.
8.) " " " Jugoslawien v. 30.Jan.1929.
erg. durch Abk. v. 12.März 1930.
9.) " " mit Griechenland v. 11.März 1929.
erg. am 20. März 1930.
10.) " " " Persien v. 10.Mai 1929.
11.) " " " der Schweiz v. 8.Juli 1929.
12.) " " " der Türkei v. 29.Aug. 1929.
13.) " Zusatzabkommen " Ungarn v. 21.Dez. 1929.
14.) " Handelsvertrag " Rumänien v.27.Aug. 1930.
15.) " " " Portugal v.20.Nov. 1930.

Über die französisch-deutschen Wirtschafts- und Handelsvertragsverhandlungen berichtet Erich Dittrich in dem erwähnten Werke ausführlich. Ebenso eingehende Betrachtungen widmen Max Högel a.a.O. und Wilhelm Offermann a.a.O. diesen Verhandlungen, die schließlich zum Handelsvertrage vom 17. August 1927 führten, der am 6. IX. 1927 in Kraft trat und nach dem sich ab 15. Dezember 1928 beide Mächte die volle Meistbegünstigung gewähren. Über die Wirkungen dieses Vertrages jetzt schon ein Urteil zu fällen, erscheint noch immer verfrüht. Auch soll an dieser Stelle nicht darauf eingegangen werden, ob dieser Vertrag wirklich ein so großer Erfolg der deutschen Handelspolitik ist,

wie ihn Offermann a.a.O. darstellt. Belangreich erscheint jetzt nur die Frage, warum Frankreich nach langem Zögern endlich entgegen seinen Prinzipien Deutschland die volle Meistbegünstigung einräumte.

Bei der Beantwortung dieser Frage wird man sich nicht der Ansicht derjenigen Autoren anschließen können, die da behaupten, daß Frankreich im Laufe der Zeit die Erkenntnis gewonnen habe, daß die unbeschränkte, volle Meistbegünstigung das einzig wahre Mittel zur Gesundung der europäischen Wirtschaft sei. Die Europäische Wirtschaft interessiert Frankreich nur insoweit, wie das Wohl und Wehe seiner eigenen Wirtschaft daran beteiligt ist. Es wird aber bei der Beantwortung der oben gestellten Frage der Tatsache Rechnung zu tragen sein, daß sich Frankreich dessen bewußt war, daß es mit seinem Kolonialreich eine autarke Stellung genießt. Eine solche Stellung erlaubt es einem Staate - man denke an Bismarck - wenn es gilt Vorteile einzutauschen, auch einmal die volle Meistbegünstigung zu gewähren, namentlich dann, wenn der Gegenkontrahent infolge irgendwelcher Umstände kein großer Konkurrent ist. Es wird der Zukunft vorbehalten bleiben, zu zeigen, welcher der beiden Staaten mehr Vorteile durch die Meistbegünstigung genießen können wird, denn man wird mit Bismarck unterstellen müssen, das es auf den Inhalt eines Handelsvertrages ankommt, d.h. auf die Vorteile, die er den Partnern einbringt, und nicht auf die Tatsache allein, daß ein Handelsvertrag zustande gekommen ist. -

2. Die moderne Handelsvertragspolitik Englands.

Es war im vorhergehenden Kapitel darauf hingewiesen worden, daß sich Frankreich nach dem Kriege mit seinem Kolonialreich wirtschaftlich eng zusammengeschlossen hat, um auf diese Weise einen großen autarken Wirtschaftsraum zu bilden. In England läßt sich zunächst in den ersten Nachkriegsjahren ein

Versuch beobachten, seine alten, traditionellen Produktionsverhältnisse zu modernisieren, um der Konkurrenz, vor allem der Europas gleichzukommen. Jedoch erfolgte bald eine Abkehr von derartigen Bestrebungen, die man als ein Verzichtzeugnis bewerten müssen wird. Von Jahr zu Jahr lernte man immer deutlicher erkennen, daß durch den Krieg Englands wirtschaftliche Macht auf seine Kolonien zurückgedrängt worden war. Eine Folge dieser Erkenntnis ist, daß England seit einigen Jahren mit großem Eifer daran geht, sein Kolonialreich mit dem Mittel der „Empirial Preference" auszubauen. Durch diesen Ausbau des Vorzugsverhältnisses zu seinen Kolonien hat England den Anfang zu seinem wirtschaftlichen Rückzug in das Imperium gemacht, zu einem Rückzug, der schließlich auch zum Abgehen vom Goldstandard führte. „Indem das Mutterland seine eigene Währung sinken ließ, hat es sich dem tieferen Stande der Dominions genähert, hat es ihre reale Schuldenlast verringert und ihre schwindende Kaufkraft gestärkt[1]. „Auf diese Weise hat England einen „unsichtbaren Schutzzoll"[1] um sein Imperium gelegt, und die Aufgabe der Goldeinlösepflicht ist nichts anderes, als ein „neuer wirtschaftlicher Kitt im englischen Imperium.[1] [2]

Mit der Aufgabe des Goldstandards ist das Mutterland zur Hochschutzzollpolitik übergegangen. Das beweist die Zollvorlage Neville Chaimberlains im Februar 1932 ganz deutlich. In der ausführlichen Begründung dieser Vorlage im Unterhaus nannte Chaimberlain eine große Menge Gesichtspunkte, die bei ihrer Aufstellung berücksichtigt werden sollten. Auf der einen Seite sollen die neuen Zölle Einnahmen bringen, gleichzeitig sollen sie die Einfuhr von Waren beschränken, um die Handelsbilanz günstiger zu gestalten. (Mit Recht betont die Breslauer Schlesische Zeitung Nr. 65 Abendblatt

1) Siehe E. S a l i n: Von den Wandlungen der Weltwirtschaft, in Weltwirtschaftliches Archiv 35.(1932 I) pag. 30. 2) Ebenso E. Salin a.e.c.O.

vom 5. Februar 1932, daß das zwei Gesichtspunkte sind, die einander widersprechen). Ferner sollen die neuen Zölle ein Steigen der Inlandspreise verhindern, eine Milderung der Arbeitslosigkeit herbeiführen und der britischen Industrie neue Verdienstmöglichkeiten eröffnen. E. Bandmann bezeichnet die Gründe, die Neville Chaimberlain als die Leitgedanken seiner Zollpolitik angibt, „als Formeln, um die öffentliche Meinung vom freihändlerischen zum Schutzzollgedanken zu bringen"[1]). Man wird sagen müssen, daß im wesentlichen hinter dieser ganzen Zollpolitik das Empire-Motiv steht, das, wie an Hand der Handelsverträge sogleich gezeigt werden wird, die englische Außenhandelspolitik seit einigen Jahren bestimmt und zu diesem zollpolitischen Abschluß geführt hat.

Nach dem Kriege sind von England folgende Handelsverträge abgeschlossen worden:

Kontrah.Staat	Datum	Bemerkungen
1. Litauen	6.V. 22.	
erg.durch die Abk.	28. VI. u. 10.XII. 29	mit der balt.Klausel
2. Spanien	31.X. 22.	(Spanien gew.listenmäßig Meistbegünstigung)
erg. durch das Abk.	5. II.27.	
3. Lettland	22.VI. 23.	(enthält balt.Klausel)
4. Tschecho-Slowakei	14.VI. 23.	
5. Polen	26.XI. 23.	
6. Deutsch-Österreich	22. V. 24.	
7. Deutschland	2. XII. 24.	
8. Siam	14. VII.25.	

---

1) E. Bandmann: Das Ende des britischen Freihandels, in Wirtschaftsdienst, Jahrg. XVII. Heft 6, 12.II. 1932.

9. Ungarn	23. VII.	26.	
10. Jugoslawien	12. V.	27.	
11. Guatemala	22. II.	28.	
12. Haiti	22. II.	28.	
13. Persien	10. V.	28.	
14. Panama	25. IX.	28.	
15. Türkei	1. III.	30.	(ausgen. die Sonderzölle, die abgetrennten Teilen d. früheren ottom.Reiches gewährt werden).
16. U.d.S.S.R.	16. IV.	30.	(ausgen.die Vorteile, die den Staaten gewährt werden, die am 1. Aug. 14 einen integrierenden Bestandteil Rußlands bildeten).
17. Rumänien	6. VIII.	30.	

In allen diesen Verträgen gewährt England den Vertragsstaaten die volle Meistbegünstigung, die allerdings von beiden Teilen stark beschränkt vereinbart ist. In der vorstehenden Tabelle sind in der Klammer neben den betreffenden Verträgen die Beschränkungen der Klausel angegeben, deren sich die anderen Vertragsstaaten bedient haben. Es bleibt noch zu erwähnen, daß im Vertrage Nr. 4 der Tabelle die Tschecho-Slowakei die Klausel insofern beschränkt, als Groß-Britannien ausdrücklich auf die Vorteile verzichtet, die zwischen der Tschecho-Slowakei und Deutsch-Österreich und Ungarn in Konsequenz der wirtschaftlichen Bestimmungen der Friedensverträge zwischen den genannten Ländern schon abgeschlossen sind oder in Zukunft abgeschlossen werden sollten. -

Ein Beweis dafür, daß auch in der Handelsvertragspolitik Groß-Britanniens das Empire-Motiv im Vordergrund steht, ist in der Tatsache zu sehen,daß in all den 17 Handelsverträgen, die Groß-Britannien in der Nachkriegszeit abgeschlossen hat, England die volle Meistbegünstigung nur soweit gewährt, als es

sich um Vergünstigungen handelt, die es „foreign" fremden Staaten einräumt. Ausdrücklich wird in allen Verträgen betont, daß die Vorteile, die das Mutterland dem Kolonialreich gewährt, nicht unter die Meistbegünstigung fallen. Andererseits muß aber Deutschland gem. des Vertrages Nr. 7 obiger Tabelle den Dominien, den englischen Kolonien, Besitzungen, Protektoraten und Mandatsgebieten solange die volle Meistbegünstigung de jure gewähren, als die genannten Gebiete die deutschen Erzeugnisse de facto nach dem Grundsatze der Meistbegünstigung behandeln.

In den Verträgen Englands finden sich aber nicht nur Beschränkungen der Meistbegünstigungsklausel durch die Kolonialklausel, sondern noch andersartige. So behält sich z.B. Groß-Britannien im Vertrage Nr. 4 der Tabelle das Recht vor, tschecho-slowakische Erzeugnisse mit Sonderzöllen zu belegen, wenn die betreffenden Waren in einem britischen Gebiete „zu Preisen verkauft oder zum Verkauf angeboten werden, welche infolge der Entwertung der Währung im Verhältnis zur gesetzlichen Münzparität der Währung.... niedriger sind als jene Preise, zu denen ähnliche Waren in dem betreffenden Teile des Gebietes Seiner Britischen Majestät mit Gewinn erzeugt oder hergestellt werden können...."[1]

Trotzdem alle diese Verträge eine weitgehende „Empirial Preference" zulassen, weil in ihnen die volle Meistbegünstigung derart beschränkt ist, daß kaum noch Gefahren aus ihr entstehen können, mehren sich in England die Stimmen gegen die volle Meistbegünstigung[2]. So verlangen z.B. Lord Beaverbrook und seine Anhänger Freihandel innerhalb des

---

1) Siehe Vertragstext D.H.A. (Deutsches Handels Archiv) 1923/990. 1925/1058.

2) Ebenso Wegner a.a.O. Bd. II. pag. 101:
„In England, dessen freihändlerische Parteien die unbedingte Meistbegünstigung 1860 einführten, werden jetzt viele gewichtige Stimmen dagegen laut.
(Fortsetzung s.n.Seite).

Weltreiches, nach außen aber Zollmauern, die nicht geöffnet werden sollen, solange nicht dem Empire gleichwertige Gegenleistungen geboten werden. Diese Gedanken werden heute in der Presse „als einen der Ecksteine" der Zollvorlage Chaimberlains 1932 angesehen.

Anfang April 1932 sind die Außenhandelsziffern des Handelsministers für März veröffentlicht worden. Sie geben einen Überblick über die bisherigen Auswirkungen des 10 % allgemeinen Zolltarifs in Verbindung mit dem 50 % Zoll gegen die abnormen Einfuhren. Mit großer Befriedigung verzeichnet die englische Presse, daß im Vergleich mit dem März des Jahres 1931 der Wert der gesamten Einfuhr um 9.482.000 Pfund Sterling niedriger war. Man berechnet, daß die Einfuhr an Fabrikaten und Halbfabrikaten um etwa 9 1/4 Millionen Pfund Sterling gegen den März 1931 und um 7 Millionen Pfund Sterling gegen Februar 1932 gesunken ist. Die Ausfuhr ist im März 1932 gegen März 1931 nur um 2.793.000 Pfund gesunken, wovon rund 1 1/2 Mill. Pfund auf Fabrikate und Halbfabrikate entfallen, sodaß sich die Handelsbilanz um rund 6 1/2 Mill. Pfund gegenüber März 1931 verbessert hat[1]). Der schon in dieser Schrift erwähnte englische Volkwirt Keynes nimmt in dem letzten Monatsbericht der Lloydbank an, „daß die für England unvorteilhafte Zahlungsbilanz als Ergebnis der durch Verlassen des Goldstandards und die Zollgesetzgebung erfolgte Belebung der britischen Industrie in absehbarer Zeit sich um rund 50 Mill. Pfund günstiger gestalten werde, so daß nur ein Defizit in

---

Man will nicht free imports without free trade. D.h., man will nicht das Tor des Landes öffnen, ohne eine die Schädigung des Binnenmarktes wirklich aufwiegende Gegenleistung, Abnahme eigener Erzeugnisse auf dem fremden Markte u.ä., zu erlangen."

1) Die Zahlenangaben sind hiesigen Tageszeitungen entnommen.

Höhe von 50 Mill. übrig bleiben werde". Jedoch betont Professor Keynes am selben Ort, daß die ausländischen Lieferanten, die auf den englischen Markt nicht verzichten könnten, ihre Preise ermäßigen müßten und zum Teil schon ermäßigt hätten. Außerdem müßten die Liefer-Länder ihren Import in dem Maße einschränken, wie sie vom Absatz in England ausgeschlossen werden, wodurch wieder der Umfang des Welthandels weiter beschnitten würde.

In nächster Zeit findet die Reichskonferenz in Ottawa statt. Die Vorbereitungen zu dieser Konferenz lassen deutlich erkennen, wie stark die Bestrebungen sind, die sich einen immer enger werdenden Zusammenschluß des Mutterlandes mit dem Kolonialreich zum Ziel gesetzt haben. So berichten die „Deutschen Führerbriefe" in Berlin, daß der Präsident der „Federation of British Industries" in einer Denkschrift „Industry and Monetary Policy" ein Programm des englichen Industrieverbandes für die Reichskonferenz in Ottawa entworfen hat. Dieses Programm propagiert die Einführung einer Autarkie durch Planwirtschaft innerhalb des Empire. Es wird in ihm ausgeführt, daß die „Federation of British Industries" der Ansicht sei, daß die Nationen des Empire durch g e g e n s e i t i g e V o r z u g s b e h a n d l u n g wohl in der Lage wären, Handel und Industrie aussichtsvoll zu entwickeln. Es gäbe innerhalb des Empire viele Möglichkeiten neue Absatzmärkte zu schaffen, sodaß eine planmäßige Wirtschaftspolitik auf allen Gebieten durchaus in der Lage sei, den wirtschaftlichen Bestrebungen des Mutterlandes und der Dominien zu dienen. Eine solche Politik müsse dahin führen, daß jede Konkurrenz innerhalb des Empire ausgeschaltet wird. Als eins ihrer Hauptmittel wird die Einführung r e z i p r o k e r P r e f e r e n z t a r i f e zwischen den englischen Ländern angesehen, ferner die Bildung eines Reichswirtschaftsrates, der das „Empire Marketing Board" ergänzen soll. Das Mutterland soll

dabei die Stelle eines „Clearing"-Hauses spielen.

Aus diesen Ausführungen ist zu erkennen, wie stark man in England bestrebt ist, eine Autarkie im britischen Weltreich zu schaffen, die durch die Bildung eines großen englischen Wirtschaftsraumes mit Zollmauern nach außen erreicht werden soll. Die volle Meistbegünstigung kann für eine derartige Politik kein brauchbares Mittel sein, und es ist anzunehmen, daß sie in den britischen Handelsverträgen immer mehr beschränkt werden wird, um schließlich ganz zu verschwinden.

3. Die moderne Handelsvertragspolitik der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika.

Man wolle sich erinnern, daß anläßlich der Betrachtungen der Handelsvertragspolitik der Vereinigten Staaten von Nordamerika vor dem Weltkriege nachgewiesen wurde, wie konsequent die Amerikaner an der Reziproken Meistbegünstigungsklausel als d a s Mittel ihrer Handelsvertragspolitik festgehalten haben. Auch war die Abneigung der Union gegen Tarifverträge erwähnt worden. Mit dem Fordney-Tarif im Jahre 1922 hat die Union eine Hochschutzzollpolitik eingeführt und ist gleichzeitig von der Anwendung der Reziproken Meistbegünstigungsklausel abgeschwenkt. Seit dieser Zeit erscheint die volle Meistbegünstigung in den amerikanischen Handelsverträgen. Der erste Vertrag dieser Art war der Handelsvertrag mit Deutschland vom 8. Dezember 1923, der am 10. Februar 1925 ratifiziert wurde und am 14. Okt. 1925 in Kraft trat. In Deutschland knüpften sich an diesen Handelsvertrag viele Erwartungen und wohl selten ist ein Vertrag mit soviel Enthusiasmus begrüßt worden. Indessen betont Grotkopp a.a.O. pag. 71 sehr richtig, daß „in der

allgemeinen Begeisterung man weder die handelsvertragspolitische Bedeutung der Flexibilitätsbestimmungen noch den eigentlichen Sinn der Meistbegünstigungsklausel erkannte." Wie sogleich gezeigt werden wird, sind die Bestimmungen dieses Vertrages über die volle Meistbegünstigung und die Gleichberechtigung mit Recht als vorbildlich zu bezeichnen. Jedoch wäre nichts verfehlter, als den Vertrag isoliert zu betrachten. Die Bedeutung der Meistbegünstigung in diesem Vertrage kann nur gewürdigt werden, wenn man die handelsvertragspolitische Bedeutung der Flexibilitätsbestimmungen erkannt hat, und den Vertrag im Zusammenhang mit der amerikanischen Hochschutzzollpolitik betrachtet[1]. Bevor die Ausführungen über den amerikanisch-deutschen Handelsvertrag fortgesetzt werden, soll darum vorerst auf diese Dinge eingegangen werden. -

Zunächst sei festgestellt, daß die Vereinigten Staaten auch nach dem Weltkriege ihre grundsätzliche Abneigung gegen Tarifverträge bewahrt haben. Gesetzliche Bestimmungen schließen die Möglichkeit des Abschlusses von Tarifverträgen direkt aus[2]. Indessen sollen Handelsverträge sehr wohl abgeschlossen werden, aber ohne jede Tarifbindungen, sondern sie sollen nach den Worten des Senators Reed Smoot bei den Verhandlungen um den Fordney-Tarif nach folgendem Ziele streben:

> „Die Grundlage der Handelspolitik der U.S.A. bilden die beiden Gedanken, alle Nationen gleich zu behandeln und von den fremden Nationen gleiche Behandlung der amerikanischen Waren zu erwarten. Abzulehnen ist eine auf die Erzielung spezieller Vorteile und auf den Abschluß besonderer Tarifabkommen hinzielende Poltik. Zu Sondermaßnahmen gegen irgend ein Land greifen wir erst dann, wenn dieses unsere Waren ungünstiger be-

1) Ebenso Grotkopp a.a.O. pag. 71/74.
2) Ebenso Grotkopp a.a.O. pag. 61.

handelt als die irgend eines anderen Landes".

Nachdem der Fordney-Tarif im Jahre 1922 mit seinen hochschutzzollpolitischen Tendenzen eingeführt war, entstand für Amerika die Frage, wie eine Gleichbehandlung aller Nationen erreicht werden könne, ohne vom Schutzzoll abweichen zu müssen.

Angesichts der Tatsache, daß fast alle europäischen Länder, mit denen man Handelsverträge abschließen wollte, die volle Meistbegünstigung untereinander vereinbart hatten, erschien die Beibehaltung der Reziproken Meistbegünstigungsklausel nicht ratsam. Denn, wenn ein europäischer Staat amerikanischen Waren besondere Vorteile gewähren sollte, so war man nach der Reziproken Meistbegünstigungsklausel einmal zu einer gleichwertigen Gegenleistung gezwungen; davon aber abgesehen hätte der europäische Staat, infolge der vollen Meistbegünstigung mit den anderen Staaten seines Kontinents, alle die Vorteile, die er Amerika gewährte, ipso iure auf alle anderen Staaten mit denen er im Meistbegünstigungsverhältnis stand, ausdehnen müssen. Infolgedessen wären die europäischen Staaten kaum bereit gewesen, Amerika Vorteile zu gewähren, selbst dann wenn diese durch entsprechende Gegenleistungen seitens Amerikas erkauft worden wären. Aus diesem Grunde war es für Amerika wenig empfehlenswert, als einziger Staat die reziproke Klausel anzunehmen, wenn alle seine europäische Kontrahenten die volle Meistbegünstigung vereinbarten. Es blieb darum für Amerika nichts anderes übrig, als auch zur vollen Meistbegünstigung überzugehen. Jedoch stellten sich auch hier Schwierigkeiten ein, da die Gewährung der vollen Meistbegünstigung ohne Tarifbindungen kaum von den europäischen Staaten bei ihrer handelsvertragspolitischen Lage als Vertragsbasis angesehen werden würde,[1] da auf diese Weise Amerika automatisch in

---

1) Ebenso Grotkopp a.a.O. pag. 62.

den Genuß der in den europäischen Handelsverträgen vereinbarten Tarifermäßigungen kommen würde, ohne auch nur das geringste Zugeständnis machen zu müssen. Auch diese Schwäche ihrer Stellung erkannte die Union und so kam es zu den Maßnahmen des Fordney-Tarifes, durch die der Abschluß der Meistbegünstigungsverträge mit der Androhung von Vergeltungsmaßnahmen erzwungen werden soll. Die diesbezügliche Bestimmung ist der Abschnitt 317 des Fordney-Tarifes von 1922, der von grundlegender Bedeutung für die heutige amerikanische Handelsvertragspolitik geworden ist. Der Inhalt dieses Abschnittes 317 wird von Grotkopp a.a.O. pag. 63 wie folgt richtig und erschöpfend wiedergegeben:

„Der Präsident darf, falls ein Land den amerikanischen Außenhandel, den Import, die Durchfuhr und die Wiederausfuhr amerikanischer Waren, ungünstiger behandelt als den eines anderen Landes und durch diese unterschiedliche Behandlung die Interessen Amerikas **geschädigt** werden, eine entsprechende Zahl von Waren oder alle Waren dieses Landes beim Export nach den U.S.A. mit Zollzuschlägen belasten, und zwar in einer Höhe bis zu 50 % des Wertes der betreffenden Waren. Schon ein solcher Satz dürfte prohibitiv wirken, trotzdem ist für den Fall der Verschärfung des Konfliktes noch die Erlassung von Einfuhrverboten vorgesehen. Eine unterschiedliche Behandlung liegt vor, wenn zollpolitisch selbständige Teile eines Imperiums, wie des englischen, im Warenaustausch mit den U.S.A. höhere Zölle anwenden als in dem innerhalb des Imperiums, wenn nur Tarifabkommen abschließende Länder, wie Frankreich, nicht jede Zollermäßigung sofort den U.S.A. zugute kommen lassen, wenn ein Land mit einem Doppeltarif Amerika nicht als meistbegünstigte Nation behandelt, ja wenn auch die kleinsten, in der Handelspolitik im allgemeinen kaum beachteten Amerika schädigenden Sonderabkommen bestehen".

Die Wirkungen dieses Abschnittes 317 müssen dahin zusammengefaßt werden, daß zunächst die europäischen Staaten, mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Macht der Vereinigten Staaten, gezwungen werden, entweder mit der Union einen Meistbegünstigungsvertrag zu vereinbaren, oder ihr zum mindesten de facto volle Meistbegünstigung zu gewähren, da sie sonst Gefahr laufen, daß ihre Waren bei der Einfuhr nach Amerika mit Zollzuschlägen oder gar mit Einfuhrverboten belastet werden. Andererseits fallen durch die volle Meistbegünstigung Amerika die Vorteile der Konventionaltarife der europäischen Staaten ohne irgendwelche Tarifzugeständnisse kostenlos in den Schoß. Es zeigt sich auch hier wieder, daß die volle Meistbegünstigung von einem machtvollen Staate ohne tarifliche Bindungen angewandt, Vorteile bringen kann, aber auch nur in diesem Falle.

Nicht nur, daß es die Vereinigten Staaten verstehen, sich auf die eben beschriebene Weise die Vorteile der vollen Meistbegünstigung zu sichern, erweitern sie ihren an und für sich schon großen geschlossenen Wirtschaftsraum noch durch die Vorzugsverhältnisse, in denen sie zu Cuba, Hawai, ihren Schutzgebieten und der Panama-Zone stehen. Wenn aber andere Staaten, mit denen sie die volle Meistbegünstigung vereinbart haben, auf Grund dieses Meistbegünstigungsanspruches jene Vorteile Cubas und Hawais und der anderen Gebiete für sich in Anspruch nahmen, so haben sich die Amerikaner, wie schon erwähnt, immer auf den Standpunkt gestellt, daß diese Ausnahmen auf „besonderer geographischer und wirtschaftlicher Beziehung" beruhen und „daß solche Privilegien nicht unter die Meistbegünstigungsklausel fallen". Auch hier in Amerika ist die Tendenz feststellbar, einen großen amerikanischen Wirtschaftsraum zu bilden, eine Tendenz, die übrigens in gleichem Maße in Zentral- und Südamerika zu finden ist.

Die Vereinigten Staaten von Nordamerika haben seit 1922 folgende Handelsverträge und Handelsabkommen abgeschlossen:

1.)	mit Brasilien	am 18. X.	1923[1]
2.)	" der Tschecho-Slowakei	" 29. X.	1923[1]
3.)	" Deutschland	" 8. XII.	1923
4.)	" Nicaragua	" 11. VI.	1924
5.)	" Guatemala	" 14. VIII	1924
6.)	" der Dominikanischen Republik	" 25. IX.	1924.
7.)	" Griechenland	" 9. XII.	1924
8.)	" Polen	" 10. II.	1925
9.)	" Finnland	" 2. V.	1925
10.)	" Ungarn	" 24. VI.	1925
11.)	" Estland	" 23. VII.	1925
12.)	" Litauen	" 23. XII.	1925
13.)	" Salvador	" 22. II.	1926.
14.)	" Haiti	" 8. VII.	1926
15.)	" Spanien	" 7. VI.	1927
16.)	" Honduras	" 7. XII.	1927
17.)	" Persien	" 14. V.	1928
18.)	" Lettland	" 20. IV.	1928
19.)	" der Türkei	" 1. X.	1929
20.)	" Ägypten	" 24. V.	1930
21.)	" Rumänien	" 20. VIII.	1930.

In all diesen Verträgen und Abkommen hat die Klausel den gleichen Text wie im Vertrage mit Deutschland, lediglich mit geringen Abweichungen. An sich - so wurde von Amerika extra betont - sollte der Artikel VII des deutschen Vertrages ein Vorbild für die anderen Verträge der Union sein und ist es auch geworden. Art. VII des Vertrages lautet:

„Zwischen den Gebieten der Vertragsteile soll Freiheit des Handels und der Schiffahrt bestehen. Die

---

1) Brasilien und die Tschecho-Slowakei waren die ersten, die dem Wunsche der U.S.A. nachkommend, ein Mstbg.-Abk. abschlossen. Der erste größere Handelsvertrag war der mit Deutschland.

Staatsangehörigen eines Vertragsteiles sollen unter Gleichstellung mit denen der meistbegünstigten Nation die Freiheit genießen, frei mit ihren Schiffen und Ladungen alle Plätze, Gewässer und Häfen jeder Art innerhalb der Gebietsgrenze des anderen Teiles zu besuchen, die jetzt oder künftig dem fremden Handel und der fremden Schiffahrt geöffnet sind. - Jeder Vertragsteil verpflichtet sich bedingungslos, der Einfuhr irgendwelcher Ware, die in den Gebieten des anderen Teiles gewachsen, erzeugt oder hergestellt ist, keine höheren oder anderen Abgaben oder Bedingungen aufzuerlegen und gegen diese Waren keine anderen Einfuhrverbote zu erlassen, als für die Einfuhr derselben Waren bestehen oder bestehen werden, wenn sie in irgend einem anderen Lande gewachsen, erzeugt oder hergestellt sind.

Hinsichtlich der Höhe und der Erhebung der Abgaben auf Ein- und Ausfuhr jeder Art verpflichtet sich jeder Vertragsteil den Staatsangehörigen, Schiffen und Gütern des anderen Teiles alle Vergünstigungen, Vorrechte und Befreiungen zu gewähren, die er den Staatsangehörigen, Schiffen und Gütern eines dritten Staates bewilligt, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob dem begünstigten Staate eine solche Behandlung ohne Gegenleistung bewilligt wird oder als Gegenleistung für eine entsprechende Behandlung. Alle solche Vorrechte, Vergünstigungen und Befreiungen, die künftig den Staatsangehörigen, Schiffen und Gütern eines dritten Staates bewilligt werden, sollen gleichzeitig und bedingungslos ohne Antrag und ohne Gegenleistung auf den anderen Vertragsteil zu seinen Gunsten und zugunsten seiner Staatsangehörigen und Schiffe ausgedehnt werden"[1].

---

1) RG. Bl. II. 1925/795, 967.
D.H.A. 1925/1861, 2159.

Ebensowenig wie in dieser Vorschrift erscheint
n den anderen 21 Verträgen bzw. Abkommen in einer
orschrift eine Möglichkeit, auf dem Wege gegensei-
iger Konzessionen die Zollmauern abzubauen. Mit
echt fragt Grotkopp a.a.O. pag. 72 was denn die
chönen Worte über Meistbegünstigung nützen, wenn
ohe Zollmauern den Absatz von Waren erschweren ?

Zum Schluß dieser Betrachtungen sei noch ein
ort gesagt, wie sich die Amerikaner verhielten,
enn durch die volle Meistbegünstigung Schwierigkei-
en entstanden. Dabei richteten sie sich ganz nach
er Macht des Gegners. Oft wurde diese und jene Um-
ehung nach Abschnitt 317 des Tarifes von 1922 unbe-
ührt gelassen und verlief im Sande. Andererseits
st Amerika aber auch rücksichtslos vorgegangen, so
.B. in dem Streit mit Frankreich, der bei Grotkopp
,a.O. pag. 76 ff. ausführlich geschildert ist, hier
ber nur angedeutet werden soll. In neuester Zeit
ereiten das Staats- und das Handelsdepartement in
ashington Noten an europäische und lateinamerikani-
che Staaten vor, in denen Vergeltungsmaßnahmen gegen
usnahme-Zollbehandlung amerikanischer Waren ange-
roht werden. Zunächst sollen solche Noten, Presse-
eldungen folgend, an Frankreich und Spanien und spä-
er an Deutschland, Österreich und besonders Argenti-
ien gesandt werden. Die amerikanische Regierung
ill die Antworten auf die Noten abwarten, bevor
ampfmaßnahmen ergriffen werden. -

4. Die Handelsvertragspolitik der U.d.S.S.R.

Wenn der Krieg das Antlitz großer Teile der Welt
n mannigfachen Beziehungen grundlegend veränderte,
o hat er das nie mehr getan, als in Rußland. Als ei-
e unmittelbare Folge des Krieges ist die Revolution
n Rußland anzusehen, die die Staatsform des alten
ussischen Reiches, den „Despotismus des Zaren" voll-
ommen beseitigte. Aber auch in Rußland geschah es
o, wie es Professor Rosenstock-Hüssy a.a.O. pag. 6/7

von Deutschland zu schildern weiß, daß „die beiden Ursprünge des Kommenden nicht gesondert nebeneinander lagen". Auch in Rußland „verflochten sich Krieg und Revolution ineinander". Obwohl im März 1917 in Rußland die Revolution „sichtbar und scheinbar allmächtig wurde", blieb Rußland bewußt noch im Kriege. „Des Innen und Außen", um mit den Worten des eben erwähnten Autors zu sprechen, auch der russischen Menschen „haben sich beide Ereignisse, Krieg und Revolution, untrennbar und gleichzeitig bemächtigt". Und diese Menschen, „deren Leben der Seele zu unerhörter Freiheit durch die Revolution erweckt wurde", sind daran gegangen, sich einen neuen Staat zu bauen, einen Staate, der völlig wesensverschieden von dem alten Staat und von den anderen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft ist. Ob dieser neue Staat, der da im fernen Osten Europas entstanden ist, im Frieden fruchtbare Arbeit leisten können wird, ist nicht von ihm und seiner Politik allein abhängig, sonder davon, wie die anderen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft in diesem Frieden sich in ihrer Politik zu dem neuen Staat einstellen werden. Für keine andere Volksgemeinschaft gelten die Worte Rosenstocks a.a.O. pag. 7 mehr, als gerade für die russische Räterepublik:

„Deshalb kann der Frieden nur fruchtbar werden, wenn er sich herschreibt von der Hochzeit des Kriegs und der Revolution."

Wie gestaltete sich nun der völkerrechtliche Verkehr der Sowjetrepublik zu den anderen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft, von denen sie sich sowohl durch ihre besondere gesellschaftliche und wirtschaftliche Struktur, wie auch durch ihre ganze Rechts- und Staatsideologie unterscheidet?

Es kann nicht die Aufgabe sein, den gesamten Völkerrechtlichen Verkehr der Sowjetrepublik mit den anderen Staaten der Welt hier zu schildern.

Vielmehr soll nur auf die Teile dieses Verkehrs eingegangen werden, die die Wirtschaft angehen. Dabei muß von vornherein betont werden, daß die Bedeutung der Zölle und der Meistbegünstigung hinsichtlich der Zölle im Verkehr mit der Sowjetwirtschaft zweifelhaft geworden ist. Die Handelsverträge, als völkerrechtliche Normen, sind bedingt durch die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Das Kennzeichen der Wirtschaftsstruktur der meisten Staaten ist noch heute, trotz vieler Ansätze entgegengesetzter Entwicklung, der Kapitalismus. Die meisten Staaten gewähren einen unbedingten Schutz des Privateigentums, ein Gedankengang, der auch im Völkerrecht seinen Niederschlag gefunden hat und sich auch im Rahmen dieser Rechtsordnung noch lange erhalten wird.

Es war gezeigt worden, daß im Verkehr zwischen solchen Staaten, deren Wirtschaftsverfassung grundsätzlich der privat- und individualwirtschaftliche Kapitalismus ist, die Handelsverträge die wichtige Aufgabe haben, den Vertragsgegnern für die Einfuhr ihrer Waren hinsichtlich der Belastung mit Zöllen gegenüber den aus anderen Ländern stammenden Konkurrenzwaren gleiche oder bevorzugte Absatzbedingungen zu verschaffen. Zur restlosen Erfüllung dieser Aufgabe dienten die beiden Arten der Meistbegünstigungsklausel. Es ist einleuchtend, daß nach den Gesetzen der kapitalistischen Wirtschaftsordnung der private Abnehmer unter der Herrschaft der freien Konkurrenz die Vorteile wahrnehmen wird und muß, die ihm der Ankauf von Waren bietet, die infolge von Vorzugszöllen geringer belastet sind. „Die ökonomischen Gesetze des Kapitalismus verhindern eine wirklich ins Gewicht fallende Berücksichtigung von außerwirtschaftlichen Beweggründen bei der Auswahl des Lieferanten; sie sichern damit den Waren der Länder, die Vorzugszölle genießen, im Konkurrenzkampf auf dem Absatzmarkt des importierenden Landes eine günstigere Stellung und bessere Absatzmöglichkeiten".[1]

---

1) Siehe Mannzen a.a.O. pag. 97.

Diese eben geschilderte Funktion der Meistbegünstigung, sowohl wie jeder Vorzugsbehandlung hinsichtlich der Zölle, entfällt aber sofort dann, wenn in dem kaufenden Lande keine kapitalistische Wirtschaftsordnung, sondern „ein freier Markt"[1] besteht.

Ein solcher Fall ist in Rußland eingetreten, da der Sowjetstaat ein sozialistisch aufgebautes Staatswesen darstellt. Wenn sich auch innerhalb Rußlands in der konsequenten Durchführung des wirtschaftlichen Sozialismus noch manche Lücke bemerkbar macht, so steht doch unleugbar fest, daß dort wo die Wirtschaft Sowjet-Rußlands mit dem Wirtschaftsleben anderer Staaten unmittelbar in Verbindung tritt, d.h. also im Außenhandel die russische Wirtschaft ausschließlich in sozialistischer Form auftritt[2]. Mit Recht betont Mennzen a.a.O. pag. 56, daß „ein großer Teil der Reibungen und diplomatischen Auseinandersetzungen zwischen der Sowjetrepublik und ihren völkerrechtlichen Partnern seinen Ursprung hat in dem Bestreben, die widersprechenden Prinzipien der k a p i t a l i s t i s c h e n und s o z i a l i s t i s c h e n Wirtschaft, sei es im Rahmen der geltenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts, sei es durch Schaffung neuer Institute, miteinander in Einklang zu bringen".

Ein solches Prinzip der sozialistischen Wirtschaft ist unter anderen die Monopolisierung des gesamten Außenhandels, der durch das Dekret vom 28. April 1918 (G.S.d. RSFSR. 1918, Nr. 33 Art. 432) verstaatlicht wird:

„Der Gesamte Außenhandel wird nationalisiert. Die Handelsoperationen - der Einkauf und Verkauf von Erzeugnissen aller Art - im Verkehr

---

1) Siehe Mannzen a.a.O. pag. 97.
2) Ebenso Mannzen a.a.O. pag. 56.

mit ausländischen Staaten und einzelnen Handelsunternehmungen im Auslande werden im Namen der Russischen Republik von speziell hierzu bevollmächtigten Organen durchgeführt. Außerhalb dieser Organe sind jegliche Handelsoperationen mit dem Auslande zwecks Ausfuhr und Einfuhr verboten"1)

Diese Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur des kaufenden Landes lassen die Funktion der Meistbegünstigungsklausel, wie sie bisher gezeigt worden waren, entfallen. Es sei gestattet an dieser Stelle Mannzen zu zitieren, der diesen Vorgang wie folgt begründet:

„In einer sozialistisch organisierten Volkswirtschaft, in der die Produktionsmittel der im Staat organisierten Gesamtheit zustehen und zentral verwaltet werden und in der der Staat auch den ganzen übrigen Außenhandel, also auch soweit die unmittelbare Belieferung der Konsumenten in Betracht kommt, monopolisiert, ist der einzige Käufer, der dem ausländischen Handel gegenübertritt, der Staat selbst. Dieser kann gegebenenfalls die w i r t s c h a f t l i c h e n Beweggründe bei der Wahl seiner Warenbezugsquellen ganz ausschalten und l e d i g l i c h a u ß e r w i r t s c h a f t l i c h e (seien es politische, seien es sonstige) Erwägungen bestimmend sein lassen. Läßt sich ein solcher Staat, statt von dem Bestreben nach rationellster und billigster Bedarfsdeckung, von p o l i t i s c h e n Zielen leiten, indem er etwa, um diplomatischen Verhandlungen (zur Erlangung der de-jure-Anerkennung u.a.) Nachdruck zu verleihen, seine Käufe in einem bestimmten Lande konzentriert, obwohl andere Länder günstigere Angebote machen, so belastet er seinen eigenen Wirtschaftsapparat; er drückt u.U. das Lebenshaltungsniveau seiner Bevölkerung und er-

---

1) Siehe ebenso Hahn-Lilienfeld a.a.O. pag. 128.

schwert letzten Endes seinen eigenen Export. Somit wird auch ein Staat mit sozialisiertem Produktionsapparat und monopolisiertem Außenhandel auf die Dauer seinen Außenhandel von w i r t s c h a f t l i c h e n Gesichtspunkten bestimmen lassen.

Unter w i r t s c h a f t l i c h e m Gesichtpunkt sind aber für einen solchen Staat, abgesehen von den Tranportkosten, lediglich die P r e i s f o r d e r u n g e n der ausländischen Anbieter maßgebend; die Höhe der Z ö l l e, die von den Waren bei ihrer Einfuhr erhoben werden, ist für seine Entscheidung v o l l k o m m e n b e l a n g l o s, da er diese Zölle ja an s i c h s e l b s t z a h l t. Selbst wenn für eine Ware, die aus dem einen Lande bezogen wird, ein mehrfach so hoher Einfuhrzoll zu entrichten ist, wie für dieselbe Ware aus einem hinsichtlich der Zölle besonders bevorzugten Lande, so besteht für den K ä u f e r, den Staat, keinerlei Anreiz, die Ware aus dem letzteren Lande zu beziehen; unter wirtschaftlichem Gesichtspunkt ist die Höhe der Zölle, die der kaufende und importierende Staat bei der Einfuhr an sich selbst zahlt, kein Mittel, um die Einfuhr in eine bestimmte Richtung zu lenken"[1].

Dieselbe Ansicht vertritt Meyer a.a.O. pag. 48/49. Des weiteren muß auf die fiskalische Bedeutung der Zölle für die Sowjetunion hingewiesen werden, die auch Kaufmann, Volkswirtschaft der U.d.S.S.R. 1927 pag. 7 ff. und Mannzen erwähnen. Mannzen behandelt a.a.O. pag. 100 dieses Problem:

---

1) Mannzen a.a.O. pag. 97/98.

„....ist es sogar durchaus nicht unwahrscheinlich, daß die Außenhandelsorganisation auf Grund zentraler Direktiven gegebenenfalls entgegengesetzte Tendenzen verfolgt, nämlich durch vorzugsweisen Bezug von Waren, die h o h e n Zollsätzen unterliegen, der Staatskasse Einnahmen zu verschaffen; in einem solchen Fall würden gerade die Länder, die sich besonders niedrige Zölle gesichert haben, in dem Absatz von Waren nach der Sowjetunion b e n a c h t e i l i g t sein. Da die Entscheidung letzten Endes stets bei den Handelsvertretungen oder dem Volksk.f.Handel liegt, so sind die günstigsten Vorzugszölle und eine noch so eingehende und umfassende Meistbegünstigungsklausel für den Vertragspartner der Sowjetunion von s e h r b e s c h r ä n k t e m W e r t".

Andererseits ist indessen die Sowjetrepublik durchaus in der Lage, die ihr durch die volle Meistbegünstigung zufallenden Vorteile in vollem Umfang auszunutzen. Für sie, wenn sie auf den Märkten des kapitalistischen Auslandes als Exporteur auftritt, hat die Meistbegünstigungsklausel ihren eigentlichen Wert behalten.

Als Ergebnis läßt sich zusammenfassen, daß die gegenseitige Zusicherung der vollen Meistbegünstigung oder der Abschluß von Preferenzverträgen mit der Sowjetunion in realiter kein gegenseitiges Geschäft ist. Um nun einen Ausgleich zu schaffen, kam man auf den Gedanken in dem Handelsvertrage selbst die Sowjetrepublik zu verpflichten, ein bestimmtes Warenquantum aus dem Vertragsstaat abzunehmen, d.h. dem Vertragsstaat ein bestimmtes Mindesteinfuhrkontingent zuzusichern. Indessen ist die Sowjetunion nicht immer auf dieses Verlangen der anderen Mächte eingegangen. Z.B. wurde in den Verhandlungen über das deutsch-russische Wirtschaftsabkommen von deutscher Seite ein solcher Mindesteinfuhrkontingent gefordert, jedoch verstanden es

die Verhändler russischerseits durchzusetzen, daß eine solche Verpflichtung, die für die Sowjetrepublik ein erhebliches Risiko bedeutet hätte, nicht im Vertrage aufgenommen wurde.

Dagegen findet sich ein solches Kontingent im Vertrage mit Lettland vom 2. Juni 1927.

Die Sowjetunion hat bisher folgende Verträge mit anderen Staaten abgeschlossen:

1.)	mit Dänemark	vom 23.IV.	1923
2.)	" Italien	" 7.III.	1924
3.)	" Schweden	" 15.III.	1924
4.)	" Deutschland	" 12.X.	1925
5.)	" Norwegen	" 15.XII.	1925
6.)	" der Türkei	" 11.III.	1927
7.)	" Island	" 25.V.	1927
8.)	" Lettland	" 2.VI.	1927
9.)	" Litauen	" 24.IX.	1928
10.)	" Estland	" 17.V.	1929
11.)	" Griechenland	" 11.VI.	1929
12.)	" Großbritannien	" 14.IV.	1930

In allen diesen Verträgen erscheint die volle Meistbegünstigung, die durch die verschiedensten Klauseln beschränkt ist. In einigen Verträgen hat die Sowjetunion ein Mindesteinfuhrkontingent zugesichert. Im großen und ganzen wird man sagen müssen, daß im Verkehr mit der Sowjetunion die volle Meistbegünstigung und jede Zollbevorzugung durchaus unzureichende Rechtsmittel der Handelspolitik sind.

5. Die moderne Handelsvertragspolitik des Deutschen Reiches.

Durch den Weltkrieg ist das Handelsvertragssystem des Deutschen Reiches zerstört worden. Nach Beendigung des Weltkrieges machte das Versailler Diktat den Wiederaufbau zunächst unmöglich, da Deutschland erst für den 10. I. 1925 gemäß Art. 280 des Versailler Diktates seine volle Handelspolitische Freiheit

wiedererlangte. Bis dahin durfte Deutschland nur ganz vereinzelte handelspolitische Abmachungen treffen, die sich im Rahmen des Diktates zu halten hatten. Schon im Jahre 1924, besonders in seiner zweiten Hälfte setzte in Deutschland eine rege handelspolitische Tätigkeit ein, um, in Gewißheit der baldigen handelspolitischen Freiheit, das alte Handelsvertragssystem in umfassender Weise von neuem aufzubauen. Vor allem galt es, mit den Feindesstaaten des Weltkrieges schon möglichst vom 10. I. 1925 an in vertraglich geregelte Handelsbeziehungen zu treten. Gerade hier waren die Vertragsverhandlungen keine einfache Aufgabe für die deutschen Delegierten. Als Grundlage für das neue Handelsvertragssystem des Deutschen Reiches zählte man wieder die volle Meistbegünstigung, die zum größten Teil als Rahmen von längeren Tarifverträgen erscheint. Nach dem Weltkriege ist Deutschland mit folgenden Staaten vertragliche Bindungen - Handelsverträge, Handelsabkommen oder Notenwechsel - eingegangen:

1.)	mit Ungarn	(Abk.)	vom	1. VI. 1920
2.)	" Österreich	"	"	1. IX. 1920
3.)	" Bulgarien	"	"	19. II. 1921
4.)	Rapallo-Vertrag m.d.U.d.S.S.R.		"	16. IV. 1922
5.)	mit den Sowjetrepubliken: Ukraine, Weiß-Rußland, Georgien, Aserbeidnkan, Armenien und der Republik des fernen Ostens,		"	5. XI. 1922
6.)	mit d.Verein.Staaten v.Amerika		"	8.XII. 1923
7.)	" " Tschecho-Slowakei	(Notenw.)	"	18. II. 1924
8.)	" Siam	(Abk.)	"	28. II. 1924
9.)	" Guatemala		"	4. X. 1924
10.)	" Groß-Britannien		"	2.XII. 1924
11.)	" d.Belgisch-Luxemburgischen Wirtschaftsunion (enthält zuerst L.M. dann ab 1.X. 1926 volle Meistbeg.)		"	4. IV. 1925
12.)	" Italien		"	31. X. 1925

13.)	mit den Niederlanden: Zusatzverträge zum deutsch-niederländischen Handelsvertrag v.31.XII. 1851.		v.	26. XI. 1925
			"	14. II. 1928
	enthält nur Tarifvereinb.)		"	17. V. 1930
14.)	" Honduras		"	4. III.1926
15.)	" Portugal		"	20. III.1926
16.)	" Spanien (enthält L.M.)		"	7. V. 1926
17.)	" Schweden		"	14. V. 1926
18.)	" Finnland		"	26. VI. 1926
19.)	" Lettland		"	28. VI. 1926
20.)	" der Schweiz		"	14.VII. 1926
21.)	" Japan		"	20.VII. 1927
22.)	" Frankreich (zuerst L.M., dann ab 14. IV.28. volle Meistbegünstigung.)		"	17.VIII.1927
23.)	" Jugoslawien		"	6. X. 1927
24.)	" Afghanistan		"	26. X. 1927
25.)	" Panama		"	21. XI. 1927
26.)	" Griechenland		"	24.III. 1928
27.)	" Siam		"	7. IV. 1928
28.)	" Chile	(Abk.)	"	17.VIII.1928
29.)	" Litauen		"	30. X. 1928
30.)	" Estland		"	11.XII. 1928
31.)	" Persien		"	17. II. 1929
32.)	" Hedjas		"	26. IV. 1929
33.)	" Haiti		"	10.III. 1930
34.)	" Polen	(Abk.)	"	17.III. 1930
35.)	" Ägypten		"	25.III. 1930
36.)	" Österreich		"	12. IV. 1930
37.)	" dem Irischen Freistaat		"	12. V. 1930
38.)	" der Türkei		"	27. V. 1930
39.)	" Rumänien		"	18. VI. 1930
40.)	" Liberia		"	19. XI. 1930

Die Tabelle zeigt, wie unheimlich viele Verträge und Abkommen Deutschland abgeschlossen hat. In allen diesen Verträgen - eine Ausnahme bildet Nr. 16.,

der die Listenmäßige Meistbegünstigung auf beiden Seiten vereinbart - hat sich Deutschland verpflichtet, den Vertragsgegnern die volle Meistbegünstigung zu gewähren, die die Gegner zu ihren Gunsten in den weitaus meisten Fällen durch allerhand Ausnahmen beschränkt haben, während Deutschland sie ohne jede Beschränkung einräumt. Wohl sind auch von Deutschland weite Gebiete losgerissen worden, die ehedem integrierender Bestandteil des Deutschen Reiches waren, wohl liegt eine Preferenzierung des Bruderstaates Deutsch-Österreich nahe, aber nicht eine Ausnahme war das Ausland willens dem Deutschen Reiche zuzusprechen, obwohl der „Götze von Genf" die regionalen Ausnahmen der Meistbegünstigung als völkerrechtlich - ob zu Recht oder Unrecht, soll hier dahin gestellt bleiben - zulässig anerkannt hat.

Aber warum die Schuld bei anderen suchen ! Die Deutschen Regierungen der Nachkriegszeit hätten wissen müssen, daß der „Geist von Paris" in der Welt triumphiert, und daß darum vom Ausland kein billiges Entgegenkommen zu erwarten war. Kein anderes Land der Welt hat sich derart in einem Netz von Meistbegünstigung und Tarifverträgen eingefangen wie Deutschland. Keine Macht der Welt gewährt anderen Staaten, mit denen sie kein Handelsvertrag verbindet, de facto die Meistbegünstigung, wie es Deutschland in vielen Fällen tut[1]. Warum mußte Deutschland seine Handelsvertragspolitik derart gestalten ?

Man hat Glauben machen wollen, daß Deutschland durch die volle Meistbegünstigung schon viele Vorteile genießen konnte. Es sind im Augenblick zwei Fälle bekannt und nachweisbar:

Deutschland kamen vom 16. März 1928 ab kraft der Meistbegünstigung mit Frankreich jene Zollermäßigungen ipso iure zugute, die Frankreich am 26. Februar durch Vertrag der Schweiz und Italien eingeräumt hatte.

---

1) D.H.A. 1929 S. 1655. Verzeichnis vom 10. III. 1929 der in Betracht kommenden Länder. Ebenso Haushalter a.a.O. pag. 13.

Mag man auch unterstellen, daß es mehrere solche Fälle gibt, so können diese geringen Vorteile doch nicht die Nachteile der Klausel, jene ausnahmslose Gleichstellung Aller ausgleichen. Gerade ein so wirtschaftlich schwer darniederliegender Staat wie das Deutsche Reich ist darauf angewiesen, von gewissen Staaten des Auslandes bevorzugt behandelt zu werden. Eine Bevorzugung ist aber nur möglich, wenn man gleichfalls in der Lage ist, Konzessionen zu machen. Diese Möglichkeit entfällt aber notwendig dann, wenn man mit der ganzen Welt die volle Meistbegünstigung vereinbart hat und durch sie gezwungen ist, einmal gewährte Konzessionen auf alle Staaten zu verallgemeinern. Die volle Meistbegünstigung ist nicht ein Mittel der Handelspolitik, welches in der Lage ist, von einem wirtschaftlich schwachen Staat angewandt - und sie kann nur im Zusammenhang mit Tarifverträgen vereinbart werden - Vorteile zu sichern, die dieser Staat zu seiner Existenz braucht, zumal in einer Zeit, in der alle Staaten der Welt dem Bestreben huldigen, sich mit anderen zu großen Wirtschaftsräumen mit voller Autarkie zu vereinen, indem sie Preferenzverträge abschließen, deren Bevorzugungen ausdrücklich von der Meistbegünstigung ausgeschlossen werden. Als aber Deutschland sich mit Deutsch-Österreich zu einem größeren Wirtschaftsraum zusammenschließen wollte, bei dem von Autarkie keine Rede sein konnte, da hat man uns Deutschen das Recht zu einer Zollunion mit Deutsch-Österreich bestritten, in einer so demütigenden Weise, „daß vielen Betörten wohl die Augen aufgegangen sind. Der Götze von Genf hat sich auch hier als das Werkzeug von Paris erwiesen, - trotz seiner früheren Empfehlungen „regionaler Abkommen" u.dergl."[1].

---

1) Siehe Wegner a.a.O. pag. 101.

Es soll an dieser Stelle noch eine Art, die Meistbegünstigung zu umgehen, gekennzeichnet werden. Man hat die Zollermäßigungen auf bestimmte Einfuhrkontingente beschränkt. Sind die Kontingente überschritten, so sollen für die übrige Einfuhr die Sätze des autonomen Tarifes gelten, auch wenn die Meistbegünstigung vereinbart worden ist. Die Internationale Handelskammer in Amsterdam hat sich gegen diese Zollkontingente ausgesprochen. Trotzdem hat man sich nicht von Ihnen abgewandt. So nahm z.B. die Schweiz im Jahre 1931.derartige Kontingentierungen vor, und als Deutschland diese nicht anerkennen wollte, kündigte die Schweiz den Handelsvertrag mit Deutschland vom 4. Februar 1932.

In der neuesten Zeit fangen auch die ausgesprochenen Anhänger der vollen Meistbegünstigung und Befürworter der jetzigen Handelsvertragspolitik an, diese Handelsvertragspolitik skeptischer zu betrachten. Sie verschließen sich nicht mehr dem Wert einer gewissen, nicht zu verallgemeinernden Preferenzierung. So sprach z.B. im Januar dieses Jahres Ministerialdirektor Dr. Posse im Rundfunk über „Deutschlands Handelspolitik im Jahre 1931". Er führte bei dieser Gelegenheit aus, daß die Handelsverträge mit Rumänien und mit Ungarn, die Vorzugszölle enthalten, die nicht unter die Meistbegünstigung fallen, dem wirtschaftlichen Bedürfnis entsprechen, weil es kaum ein Wirtschaftsreich gibt, in dem sich die vorhandenen Volkswirtschaften so natürlich ergänzen, wie es für den Warenaustausch zwischen Deutschland und den südeuropäischen Staaten der Fall ist. Als aber Deutschland diese Versuche durch die Zollunion fortsetzen wollte, wurden sie im Keime erstickt. Er betonte die mannigfaltige Art der Maßnahmen autarkischer Richtung der europäischen Regierungen. Diese Maßnahmen bescheren uns Deutschen, die wir auf eine starke Ausfuhr angewiesen sind, mit jedem Tag neue unliebsame Überraschungen. So werden das Vorgehen der Schweiz und die sonst mancherorts auftretenden Einfuhrbeschränkungen die deutsche Ausfuhr schwer treffen.

F. Zusammenfassung der durch die geschichtlichen Betrachtungen gewonnenen Erkenntnisse und die Lehre, die Deutschland aus ihnen für die Zukunft ziehen muß.

Wenn man sich dem Ende solcher geschichtlichen Betrachtungen nähert, wie sie in dieser Schrift vorgenommen worden sind, so ist es ratsam, die Erkenntnisse, die man durch sie gewonnen hat, zusammenzufassen. Denn diese Erkenntnisse sind wichtig für die Zukunft. „Wir wollen", so sagt Jakob Burckhardt einmal, „durch Erfahrung nicht sowohl klug - für ein andermal - als weise- - für immer - werden". Und so soll versucht werden, auch hier am Ende der geschichtlichen Betrachtung der Handelsvertragspolitik der Großmächte vor und nach dem Weltkriege, die durch sie gewonnene Erkenntnis als Lehrmeisterin für die Zukunft zu verwenden.

Zwei in ihren Wirkungen ganz verschiedene Mittel der Handelspolitik standen den Staaten seit 1860 zur Gestaltung ihrer Handelsvertragspolitik zur Verfügung:

> Die bedingte Meistbegünstigung der Reziproken Meistbegünstigungsklausel und die unbedingte volle Meistbegünstigung der Klausel des Cobden-Vertrages. Die eine auf dem Gedanken vollkommener Gegenseitigkeit aufgebaut, die andere auf dem Gedanken vollkommener Gleichheit.

Die Reziprcke Meistbegünstigungsklausel, von den Vereinigten Staaten von Amerika in die Handelsvertragspolitik eingeführt, wird d a s Mittel der Handelsvertragspolitik Amerikas bis dieser Staat sich seiner wirtschaftlichen Kraft bewußt wird und die Völker der Welt sich jener Macht jenseits des Oceans nicht mehr verschließen können.

Rußland, gleich Amerika, anfangs ein Anhänger derselben Klausel. Jedoch durch politische Umgruppierungen gezwungen, gibt es sie auf und wendet sich notgedrungen der vollen Meistbegünstigung zu.

Die volle Meistbegünstigung, der Begriff einer Klausel, die durch Frankreich und England in die Handelsvertragspolitik eingeführt wird, ist in ihren Wirkungen zuerst von Frankreich erkannt worden. Frankreich wendet sich von ihr ab und ahmt die Handelspolitik des größten Staatsmannes jener Zeit nach, die Handelspolitik Bismarcks.

Das Deutsche Reich , dessen Geschicke Bismarck lenkte, mußte die Vorteile und die Nachteile der vollen Meistbegünstigung bis ins Äußerste kennenlernen. Bismarck, zunächst ein Feind aller Handelsverträge treibt autonome Handelspolitik. Nachdem Deutschland unter seiner Führung zu einem wirtschaftlichen Machtfaktor in der Welt geworden war, mit dem die anderen Mächte zu rechnen hatten, versteht es Bismarck die Vorteile der vollen Meistbegünstigung ohne tarifliche Bindung seinem Staate zu sichern. Deutschland und die Welt lernen ein anderes Gesicht der vollen Meistbegünstigung kennen. Als Bismarck seinen Führerposten verlassen hat, gehen seine politischen Erben daran, das Deutsche Reich in ein Netz von Handelsverträgen mit ermäßigten Tarifen, deren Rahmen die volle Meistbegünstigung bildet, zu verquicken. Die deutschen Industriewaren erfahren durch diese Politik eine bevorzugte Stellung im Auslande. Wegen ihrer Güte werden sie gesucht. Die Nachfrage steigert sich, die Produktion wächst an, Deutschland entwickelt sich,

unter Vernachlässigung der Landwirtschaft, zum Industriestaat. Jedoch der Glanz dieser wirtschaftlichen Entwicklung ist sehr trügerisch. Die Augen der Welt betrachten sie neidisch und argwöhnisch. Das Ausland ergreift Maßnahmen gegen die deutsche Konkurrenz. Es entsteht ein Wirtschaftssystem, das seine Lebensunfähigkeit dadurch erweist, daß es zum Weltkrieg führt. Deutschland beginnt die Nachteile der vollen Meistbegünstigung zu ahnen.

England, der andere Staat, der die unbedingte Meistbegünstigungsklausel zum ersten Mal vereinbarte, versteht es klug, durch autonome Zollgesetzgebung ihre Spitzen frühzeitig abzubrechen. Im übrigen ist der Vetter jenseits des Kanals vorsichtiger als Deutschland. England befleißigt sich einer Zurückhaltung in der Handelsvertragspolitik. Wenn die Klausel störend wirkt, kündigt es die Verträge, in denen sie erscheint und weiß sich auch ohne Handelsvertrag Vorteile des früheren Kontrahenten zu sichern. Schon vor dem Kriege zeigen sich in England die Anfänge einer Entwicklung, die heute die ganze Welt beherrscht und die Handelsvertragspolitik aller Staaten beeinflußt. Es ist die Greater-Britain Bewegung, die in England zum Ausbau des britischen Imperiums entsteht. Man erstrebt ein geschlossenes Wirtschaftsgebiet des ganzen Empire. Gedanken, wie ein Zollzusammenschluß u.ä. werden laut. In England beeinflußt das Streben nach einem großen autarken Wirtschaftsraum zum ersten Mal entscheidend die Handelsvertragspolitik. (Kündigung des deutsch-englischen Handelsvertrages wegen des Streites mit Kanada).

Und nach Beendigung des Krieges wird dieses Streben in der Welt allgemein. Jenseits des Ozeans Amerika, das durch seine Preferenzverträge mit den Süd- und Zentralamerikanischen Staaten, durch sein strenges Festhalten an der Monroe-Doktrin ein großes, mächtiges und autarkes Wirtschaftsgebiet darstellt. Jetzt ist der Augenblick gekommen, wo die Union von der Reziproken Meistbegünstigungsklausel

abweichen und zur vollen Meistbegünstigung übergehen kann. Es ist direkt falsch, wenn man in Deutschland diese Abkehr Amerikas von der Reziproken Klausel als einen Sieg der vollen Meistbegünstigung, als „den Sieg der besseren Einsicht"[1] darstellt und feiert. Amerika hat an der Reziproken Meistbegünstigung solange festgehalten, wie es zur Stärkung seiner Innenwirtschaft und zur Entstehung eines autarken amerikanischen Wirtschaftsraumes erforderlich war. Als aber das Vertrauen auf seine wirtschaftliche Macht, auf die Autarkie seines Wirtschaftsraumes groß genug war, ist Amerika unter Ausnutzung dieser Macht zur vollen Meistbegünstigung ohne Tarifverträge aus rein praktischen, egoistischen Erwägungen heraus in der beschriebenen Weise übergegangen. Amerika hat, wie Bismarck, klar erkannt, daß die volle Meistbegünstigung ohne tarifliche Bindung dem Starken nützlich ist, dem Schwachen aber nicht. Richtig betont Helbig a.a.O. pag. 268, daß der Übergang Amerikas zur vollen Meistbegünstigung nicht verdient gefeiert zu werden, sondern vielmehr als entscheidende Niederlage Europas betrauert werden muß. -

England, wo, wie schon erwähnt wurde, der Ruf nach einem einigen wirtschaftlichen Zusammenschluß des Empires am ehesten erklungen ist, hat schon heute mit seinen Kolonien, Dominien und Protektoraten einen großen, autarken Wirtschaftsraum gebildet. Es ist drauf und dran, in diesem Raum Freihandel zu proklamieren, nach außen aber hohe Schutzzölle zu errichten. Vorerst schließt es noch volle Meistbegünstigungsverträge ab. Obwohl diese, infolge der bekannten Beschränkungen kaum noch als solche angesehen werden können, erheben sich in England gewichtige Stimmen gegen diese Verträge und mahnen zum weiteren Ausbau des Empires. Wenn diese Ent-

1) Siehe Posse a.a.O. pag. 691.

wicklung fortschreitet, vielleicht kann dann einmal die Frage praktisch werden, welcher Mittel wird sich die Handelspolitik des b r i t i s c h e n W i r t s c h a f t s r a u m e s b e d i e n e n, um seine Handelsvertragspolitik erfolgreich zu gestalten ?

Eine ganz ähnliche Entwicklung zeigte sich in Frankreich und Rußland. Auch hier ist man im Begriff durch Preferenzierungen, die nicht unter die volle Meistbegünstigung fallen und diese fast belanglos machen, große Wirtschaftsräume mit mehr oder weniger Autarkie zu bilden. Auch hier im Westen und Osten Europas wird, wenn diese Bestrebungen mit Erfolg fortschreiten, einmal die Frage entstehen, welche Mittel der Handelsvertragspolitik diesen Wirtschaftsräumen zu empfehlen sind. Vielleicht wird man in der Zukunft einmal von einer Meistbegünstigung zwischen diesen Wirtschaftsräumen Europas sprechen können.

Zwischen diesen großen Wirtschaftsräumen, die sich da in Europa zu entwickeln scheinen, liegen Deutschland und die österreichischen Nachfolgestaaten.

Durch den Krieg und das Versailler Diktat wirtschaftlich ruiniert, hat Deutschland versucht, seinen Außenhandel zu belegen, indem es sich mit einem Netz von Tarifverträgen mit der vollen Meistbegünstigung umgab. Aber Deutschland war schwach, und dem wirtschaftlichen Schwachen frommt die volle Meistbegünstigung nicht. Verbunden mit anderen Erscheinungen und Folgen des Versailler Diktates offenbaren sich Deutschland in der heutigen Krise die Nachteile der vollen Meistbegünstigung. Die Bestrebungen Deutschlands, sich wenigstens mit Deutsch-Österreich zu einem etwas größeren Wirtschaftsraum zusammenzuschließen, sind im Keime erstickt worden. Dafür schlug Minister Tardieu im März dieses Jahres den Plan einer Donaukonföderation mit Preferenzzöllen, aber ohne Deutschland, vor. 13 Jahre zu spät

kommt man zu der Erkenntnis, daß die österreich-ungarische Monarchie nicht bloß politisch, sondern vor allem wirtschaftlich eine Notwendigkeit war. Seine Zerschlagung hat unmögliche Verhältnisse in diesem Raum geschaffen. Es ist unzeitgemäß und damit unhaltbar, daß man im Zeitalter des Verkehrs und der Technik Kleinstaaten wie Deutsch-Österreich, Tschechoslowakei, Ungarn, Jugoslawien u.a.m. mit unübersteigbaren Zollmauern,in die Welt setzte. Man kann sich dem nicht verschließen, daß die Zusammenlegung dieser Kleinstaaten zum Zwecke des besseren Austausches ihrer Produkte kommen muß, selbst wenn darunter die politische Selbständigkeit dieser Staates zu leiden hat. So klar wie diese Gedanken sind, so klar ist es auch, daß man bei jeder Neuordnung Mitteleuropas Deutschland berücksichtigen müssen wird. Gerade das will Herr Tardieu verhindern. Damit ist aber jeder Donaukonföderation von vornherein jeglicher Erfolg genommen. Jede mitteleuropäische Zusammenfassung ohne Deutschland bleibt wirkungs- und ergebnislos, bleibt und muß notwendig ein Torso bleiben. So schreibt z.B. Senator Dr. Wilhelm Medinger in der Zeitschrift „Sudetendeutschland" 13. Jahrgang, Folge 4 1.IV. 1932:

> „Ein Abschließen der „Donauföderation" gegen Deutschland, wo doch die Donau entspringt und 500 km langfließt, macht es namentlich Österreich unmöglich, sich an den Verhandlungstisch zu setzen. Wenn man überhaupt sachlich zu verhandeln beginnt und nicht bloß wie Tardieu oder Benesch oberflächlich herumredet, so stößt man ja unausweichlich auf das Verhältnis zu Deutschland. Ohne dieses gibt es keine mitteleuropäische Neuordnung, denn Deutschland ist „die zentrale Achse, um die sich Mitteleuropa dreht"; nicht die Thschechoslowakei ,wie Herr Tardieu witzig behauptete".

Die Staaten, die heute die Macht in Europa haben, gehen aber an diese Fragen nicht vom rein wirtschaft-

lichen, sondern vom rein politischen Standpunkt heran. Darum darf Deutschland nicht damit rechnen, daß hier in absehbarer Zeit Ereignisse geschehen, die die Probleme seiner Wirtschaft lösen helfen. Deutschland ist zunächst auf sich selbst und seine Handelspolitik angewiesen. Wie wird nun diese Handelspolitik Deutschlands beschaffen sein müssen, wenn sie Erfolg haben.soll ?

Kommerzienrat Dr. Schwerin führt in seinem Artikel im Handelsblatt der Schlesischen Zeitung Nr.281 (A. 155) v. 5. Juni 1932 aus, daß unter Berücksichtigung der weltwirtschaftlichen Lage die Vorschläge für die deutsche Handelspolitik zwischen den beiden Extremen liegen: Weltwirtschaftliche Arbeitsteilung und Autarkie. Auf den Weltwirtschaftskonferenzen erklärt man, daß die Weltwirtschaftliche Arbeitsteilung das einzig wirtschaftliche System sei. Demnach hätte die Erzeugung nur an den günstigsten Stellen zu erfolgen. Mit Recht hebt Schwerin a.a.O. hervor, daß die Folgen für Deutschland unabsehbar wären, wenn es, dieser Theorie folgend, bei seiner katastrophalen Arbeitslosigkeit jetzt noch weitere deutsche Betriebe stilllegen müßte, da die Länder niedriger Lebenshaltung billiger arbeiten. Außerdem erscheint diese Theorie durchaus zweifelhaft, wenn man z.B. daran denkt, daß der Sowjetstaat trotz der Weltkrise sein Gedeihen dem Außenhandelsmonopol verdankt, also dem Gegenteil weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung. Im übrigen wird man sich auf den Standpunkt stellen müssen, daß ein verarmtes Land, das seine Schulden nicht bezahlen kann, kein Recht darauf hat, seine Arbeiter auf die Straße zu setzen, um aus dem Auslande zu kaufen, was es durch eigene Arbeit herstellen kann.

Ferdinand Fried gibt in der Zeitschrift „Die Tat", Mai 1932 eine Definition des Begriffes Autarkie und begründet wie folgt einen bewußten Übergang zur Autarkie:

„Autarkie ist weitmöglichste Selbstgenügsamkeit nationaler Wirtschaft, ihr Herausreißen aus der Weltverflechtung. Man hat also keinerlei Anlaß, zu ihr zu drängen. Wenn sie aber durch Absperrung der anderen droht, wird ihr früheres Hereinbrechen nicht durch diejenigen verschuldet, die rechtzeitige Maßnahmen verlangen, sondern durch diejenigen, die für die Forderungen der Stunde blind sind".

Man hat von den Tagen Caprivis an bis zum Kriege mit Erfolg versucht, den Export Deutschlands zu steigern. Dadurch ist Deutschland industrialisiert worden. Man hat nach dem Kriege mit den gleichen Mitteln erfolglos eine Exportsteigerung Deutschlands versucht. Warum ? Weil während und nach dem Kriege auch die übrigen Länder industrialisiert haben, und somit all das, was Deutschland vor dem Krieg an Industriewaren exportieren konnte, zum Teil selbst herstellen. Aus diesem Grunde ist der deutsche Export nur auf ein geringes Maß beschränkt worden, ja man kann sagen, auf die Waren beschränkt worden, die neue Erfindungen darstellen. Niemals wird aber Deutschland heute soviel exportieren können, trotz der vollen Meistbegünstigung, daß dadurch die Arbeitslosigkeit in Deutschland behoben werden könnte. Aus diesem Grunde muß Deutschland danach zu streben suchen, sich selbst zu genügen, seine nationale Wirtschaft aus der Weltverflechtung herauszuziehen.

Mit dem Streben nach Autarkie ist aber keinesfalls eine Vernachlässigung der Ausfuhr verbunden. Es kann nur nicht verantwortet werden, wenn man in der heutigen Not Deutschlands für die Ausfuhr Teile des Inlandsmarktes und der deutschen Wirtschaft opfert, in der Hoffnung, daß das Ausland sich dann nicht gegen unsere Ausfuhr absperren wird. Dies ist eine Spekulation, die sich als völlig falsch erwiesen hat. Die volle Meistbegünstigung, die zur Exportsteigerung von Industriewaren nach dem Kriege

dienen sollte, hat völlig versagt.

Dabei ist die Frage ganz nebensächlich, ob die regionalen Ausnahmen und Kontingentierungen gegen das Meistbegünstigungssystem verstoßen. Es gibt kein Meistbegünstigungssystem. Beide Arten der Meistbegünstigungsklausel sind völkerrechtliche Vertragsnormen. Das Völkerrecht kennt keine geschriebenen Gesetze, die für völkerrechtliche Verträge eine bestimmte Form oder Auslegung vorschreiben. Es herrscht im Völkerrecht vielmehr Vertragsfreiheit, und die Verträge sind nach ihrem Wortlaut und nach dem Willen der Völkerrechtssubjekte, die sie eingegangen sind, auszulegen. Wenn der Wille der Parteien aus dem Wortlaut eindeutig darauf gerichtet war, Ausnahmen von der Meistbegünstigung festzulegen, so sind eben diese Ausnahmen Gegenstand des völkerrechtlichen Vertrages geworden und darum für beide Teile bindend.

Es besteht aber keine völkerrechtliche Verpflichtung für Deutschland derartige beschränkte Meistbegünstigungsverträge abzuschließen, ebenso wie keine völkerrechtliche Verpflichtung für Deutschland besteht, die volle Meistbegünstigung, deren völliges Versagen feststeht, weiter zu vereinbaren.Die Aufgabe kommender Regierungen in Deutschland wird es sein, eine Handelsvertragspolitik zu treiben, in der die volle Meistbegünstigung nicht mehr erscheint. Es ist darum zu begrüßen, daß aus den Erklärungen des neuen Reichskanzlers von Papen und des Reichsernährungsministers zu erkennen ist, daß die neue Reichsregierung grundsätzlich auf dem Standpunkt steht, daß infolge der Lockerung des alten internationalen Gefüges der Handelspolitik die Herrschaft der vollen Meistbegünstigung n i c h t m e h r mit den Interessen der deutschen Wirtschaft in Einklang zu bringen ist. Die Reichsregierung ist Willens, die Ernährung des deutschen Volkes auf eigener

Scholle in dem Maße sicher zu stellen, in dem durch die Entwicklung der Weltwirtschaft Deutschland schicksalhaft zur Autarkie gedrängt wird. Sie wird als Mittel dieser neuen Handelspolitik diejenigen wählen müssen, die einen besseren Schutz des inneren Marktes, der Landwirtschaft und des heimischen Gewerbes erlauben. Als ein solches Mittel stellt Wegner a.a.O. die Reziproke Meistbegünstigungsklausel dar, eine Ansicht, der man sich nach den Betrachtungen dieser Schrift wird anschließen müssen.

L i t e r a t u r a n g a b e n.

A. Vertragssammlungen.

B E N N S T E I N, J. und L E O P O L D, K.:
Die Handelsverträge des Erdballs.
Eine systematische Übersicht über die handelsvertragliche Bindung der Staaten untereinander.
Veröffentlichungen der Verkehrsabteilung der Industrie und Handelskammer zu Berlin.
Berlin 1931.

F R E U N D, Heinrich:
mit einer Einleitung von Dr. Paul Heilborn:
Rußlands Friedens- und Handelsverträge 1918/1923.
Osteuropa Institut in Breslau,
Recht und Wirtschaft. 8. Heft.

K A M P T Z, C.A. von:
Die Handels- und Schiffahrtsverträge des Zollvereins.
Braunschweig 1845.

M A R T E N S, G.F. de:
Réceueil des Traités.
Tome I.-IX.
Gottingne 1791.

M A R T E N S, G.F. de:
Récueil des Traités et Conventions conclus par la Russie avec les Puissances Etrangères.
Tome VI. 1762 - 1808.
St. Pétersbourg 1883.

S A R T O R I U S von Waltershausen:
Urkunden und Akten der Deutschen Hansa.
Band II.

S O E T B E E R, Adolph:
Schiffahrtsgesetze sowie Handels- und Schiffahrtsverträge 1848.

S T R U P P, Karl:
Documents pour servir à l'histoire du droit des Gens.
Tome I.-V. Berlin 1923.

S T R U P P, Karl:
Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts.
Band I. u. II. Gotha 1911.

T E T O T:
Répertoire des Traités de paix, de commerce etc.
2 Bände 1866.

T R E A T I E S
of commerce and navigation,
Englisches Parlamentspapier 1893.

B. Wissenschaftliche Literatur.

A N D E R S, Rudolf:
Der Handelsverkehr der U.d.S.S.R. mit Deutschland.
Berlin 1928.

A N D E R S O N:
Historische und chronologische Geschichte des Handels.
Band I.-VII. 1779.

A N Z I L O T T I, D.:
Lehrbuch des Völkerrechts.
Band I.: Einführung - Allgemeine Lehren.
Berlin u. Leipzig: de Gruyter u.Co. 1929.

A R N D T, Paul.
Die Zweckmäßigkeit des Systems der Meistbegünstigung.
Berlin 1901.

B I N D I N G:
Gründung des Norddeutschen Bundes.
Leipzig 1889.

B I N D I N G:
Die Normen und ihre Übertretung.
Band I. Leipzig 1872.
Band II. Leipzig 1877.

B I S M A R C K , Fürst von:
Politische Reden.
Band VIII.

B I S M A R C K, Fürst von:
Gesammelte Werke.
3 Bände.

B I S M A R C K, Fürst von:
Gedanken und Erinnerungen.
2 Bände. Stuttgart u. Berlin 1924.

B O N H O E F F E R, Klaus:
Die Meistbegünstigungsklausel im modernen Völkerrecht.
Berlin 1930.

B O N N, M.J.:
Die Kultur der Vereinigten Staaten von Amerika.
Berlin 1930.

B o r c h a r d t, Felix:
Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelsvertragssystem.
Diss. Heidelberg 1906.

B O R G H T, van der:
Handel und Handelspolitik.
2. Auflage.
Leipzig 1907.

B R A N D T und L E U K F E L D:
Die zukünftige Zoll- und Handelspolitik Deutschlands. 1923.

C A L W E R, R:
Die Meistbegünstigung der Vereinigten Staaten von Nordamerika.
Halle 1902.

C L E I N O W, Georg:
Die Deutsch-Russischen Rechts- und Wirtschaftsverträge nebst Konsularvertrag vom 12. Okt. 1925. Deutsche Wirtschaftsgesetze.
Band V. Berlin 1926.

C O B D E N, Richard:
The political writings of R. Cobden with an introductory essay by Sir L. Mallet.
London: W. Ridgway 1878 (XXIV).

D E U T S C H E R H A N D E L S T A G:
Anträge zu den Handelsverträgen aus dem Kreise der Mitglieder des Deutschen Handelstages.
Berlin: Liebheit u. Thiesen, Jan. 1903.
Dazu ein Nachtrag vom Juni 1903.

D I E H A N D E L S V E R T R Ä G E:
des Deutschen Reichs,
herausgegeben vom Reichsamt des Inneren,
Berlin 1906.

D I E D I P L O M A T I S C H E N A K T E N
des Auswärtigen Amtes 1871-1914.
54 Bände.

D I E T Z E L, Heinrich:
Die Bedeutung des nationalen Systems für die Vergangenheit und für die Gegenwart.
Kieler Vorträge Nr. 12.
Jena 1925.

D I T T R I C H, Erich:
Die deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen der Nachkriegszeit.
Berlin u. Leipzig: de Gruyter u.Co. 1931.

D O R P, Elisabeth C. van:
Der Freihandelsgedanke in der Welt nach dem Kriege. W.A. 30, (1929 II.)
(W.A. = Weltwirtschaftliches Archiv)

D U R D E N E W S K I:
Die Staatsverträge im Verfassungsrecht der U.d. S.S.R.
„Ostrecht" 1925. Heft 2.

E S S L E N, J.B.:
Die Politik des auswärtigen Handels.
Stuttgart 1925.

E U L E N B U R G, Franz:*)
Neue Grundlagen der Handelspolitik.
München u. Leipzig 1925.

F A L K E, J.:
Die Geschichte des deutschen Zollwesens. 1869.

F A R R A, Raphael, A.:
Les Effets De La Clause De La Nation La Plus Favorisée.
Thèse pour le Docterat en Droit.
Paris 1910.

F A U C H I L L E:
Traité de Droit International Public.
Tome Ier III. Partie,
Paris 1926.

F E I L E R, Artur:
Neue Weltwirtschaft. Die Lehre von Genf.
Frankfurt 1927.

---

*) Siehe Nachtrag zum Literaturverzeichnis.

F E N N E R - L O E S C H:
Die neuen Agrargesetze der ost- und südosteuropäischen Staaten.
Berlin 1923.

F I C H T E:
Der geschlossene Handelsstaat.

F I S K, George M.:
Die handelspolitischen und sonstigen völkerrechtlichen Beziehungen zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika.
Stuttgart: Cotta 1897 XIV.

F O N T A N O-R U S S O:
Grundzüge der Handelspolitik.
Leipzig 1911.

F R E U N D, H.:
Das Zivilrecht Sowjetrußlands.
Berlin 1924.

F U L D:
Tragweite der Meistbegünstigungsklausel.
i/Zeitschrift für internationales Privat- und Strafrecht. 1899.

G L I E R, L.:
Die Meistbegünstigungsklausel.
Eine entwicklungsgeschichtliche Studie.
i/Veröffentlichungen des Mitteleuropäischen Wirtschaftsvereins. Heft II.
Berlin 1905.

G I D E, Ch. und R I S T, Ch,:
Geschichte der volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen.
Jena: Gustav Fischer. III. Auflage.

G O T H E I N, Georg:
Reichskanzler Graf Caprivi; in Fehler und Forderungen. Schriften zur Neugestaltung deutscher Politik.
München: Georg Müller 1917. Band V.

G R A Z, Gustav:
Ausfuhrkontingente und Meistbegünstigung.
i/Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern vom 5.5. 31.

G R O T I U S, S.:
Die Wirtschaftsverträge der Sowjetunion seit Rapallo.
Berlin 1924.

G R O T T K O P P, Wilhelm:
Amerikas Schutzzollpolitik und Europa.
Berlin-Grunewald 1929.

G R U N Z E L, J.:
System der Handelspolitik. 1899.

H A H N - L I L I E N F E L D:
Regelung des Handels und Verkehrs in Rußland.
Jena 1921.

H A N T O S, Elemer:
Die Handelspolitik in Mitteleuropa.
Jena 1925.

H A R M S, Bernhard:
Gegenwartsaufgaben der deutschen Handelspolitik.
Jena 1925.

H A R M S, Bernhard:
Zukunft der deutschen Handelspolitik.
Jena 1925.

H A R T M A N N:
Wandlungen des Begriffes der Meistbegünstigung.
i/Auslandsrecht 1924. S. 377 und ff.

H A U S H A L T E R, Franz. G.:
Deutschlands Handelsverträge und sein Anteil am Welthandel.
Leipzig 1930.

H E L B I G:
Zur Meistbegünstigungsfrage,
i/Zeitschrift für Zölle und Verbrauchs-Steuern, Herausg. von Dr. Trauvetter und Dr. Koppe. Jahrgang 1930. I.Bd. 4.

H E L F F E R I C H, Karl:
Handelspolitik.
Leipzig 1901.

H I N S T, Bernhard: ++)
Meistbegünstigung und Reziprozität. 1925.

H O E G E L, Max:
Die auswärtige Handelspolitik Frankreichs nach dem Kriege.
Jena 1929.

H O L D - F E R N E C K, Alexander:
Lehrbuch des Völkerrechts.
I. u. II. Teil.
Leipzig 1930 und 32.

H O L T Z E N D O R F F, von:
Handwörterbuch des Völkerrechts.
III. Band.

H O R N B E C K:
The most favoured nation clauses in commercial treaties.
Madison, Wisconsin 1910.

H O R S T M A N N, Heinrich:
Handelsverträge und Meistbegünstigung.
Berlin 1917.

J A S T R O W, J.:
Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung.
Leipzig 1915.

++) Siehe Nachtrag z. Literaturverzeichnis.

J E L L I N E C K:
Allgemeine Staatslehre
2. Auflage. Berlin 1905.

J E L L I N E C K:
Rechtliche Natur der Staatsverträge.
Wien 1887.

K A U T S K Y, Karl:

Handelspolitik und Sozialdemokratie.
2. umgearbeitete Auflage.
Berlin, Vorwärts 1911.

K E M P F, J.H.:
Die Handelspolitik Frankreichs seit 1860.
Diss. Freiburg i./B. 1882.

K E Y N E S, John Maynard:
Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages.
München u. Leipzig 1920.

K E Y N E S, John Maynard:
Das Ende des Laissez-Fair.
München u. Leipzig 1926.

K L I B A N S K I:
Die Gesetzgebung der Bolschewiki.
Leipzig-Berlin 1920.

K O R O W I N:
Das Völkerrecht der Übergangszeit.
Berlin 1929.

L I S Z T, von; F L E I S C H M A N N, M:
Das Völkerrecht.
12. Auflage. Berlin: Springer 1925.

L O E N I N G:
Die Gerichtsbarkeit über fremde Staaten und Souveräne. 1903.

L O T Z, Walter:
Die Ideen der deutschen Handelspolitik von 1860-1891.
Leipzig 1892.

L U E D I C K E, Heinrich:
Die Entwicklung des Meistbegünstigungsprinzipes; Versuch einer theoretischen Behandlung der Meistbegünstigungsfrage.
Diss. Berlin 1925.

L U S E N S K Y, F.:
Unbeschränkte gegen beschränkte Meistbegünstigung.
i./Finanz- u. Volkswirtschaftliche Zeitfragen. Heft 52.
Stuttgart 1918.

M A B L Y:
Le droit public de L'Europe fondé sur les traités. Band II. 1764.

M A N N Z E N, Karl:
Sowjetunion und Völkerrecht.
Aus dem Institut für Internationales Recht an der Universität in Kiel. Erste Reihe Vorträge und Einzelschriften. Heft 19.
Berlin: Georg Stilke 1932.

M E I N E, Heinrich:
Die Beschränkungen in den Meistbegünstigungsklauseln.
Staatsw. Diss. Berlin 1927.

M E Y E R, E.:
Der Ausbau der Handelsbeziehungen zwischen dem Deutschen Reich und S.S.S.R.
Frankfurt 1927.

M O R A N T, Georges Souléé de: (Consul de France)
Exterritorialité et Intérêts Etrangers en Chine. Paris 1925.

N E B E L, A.:
Der völkerrechtliche Inhalt der Handelsverträge des Deutschen Reiches.
Diss. Freiburg i./B. 1913.

N I P P O L D:
Der völkerrechtliche Vertrags, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht.
Bern 1894.

N I T Z S C H E, M.:
Die handelspolitische Reaktion in Deutschland.
Stuttgart u. Berlin 1905.

O F F E R M A N N, W.:
Die Meistbegünstigung, ihr Wesen und ihre Entwicklung, in der Handelspolitik der letzten 50 Jahre.
Staatsw. Diss, München 1928.

O H L I N, Bertil:
Ist eine Modernisierung der Außenhandelstheorie erforderlich ?
Weltwirtschaftliches Archiv 33 (1931 I.)

O N K E N, A.:
Artikel 11. des Frankfurter Friedens und der Ablauf der europäischen Handelsverträge.
i/Revue d'économie politique 1891.

P H I L L I P S O N, Collman:
The International Law and Custom of ancient Greece and Rome.
London 1911.

P I E P E R:
Die amtlichen Organe der U.d.S.S.R. in Deutschland.
Berlin 1926.

P L A U T, Theodor:
Deutsche Handelspolitik, ihre Geschichte, Ziele und Mittel.
Leipzig 1924.

P O S C H I N G E R, von:
Actenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck.
Berlin 1890-1891.

P O S C H I N G E R, von:
Fürst Bismarck als Volkswirth.
Berlin 1889-1891.

P O S S E:
Meistbegünstigung.
i./Jahrbücher für Nation u. Staat.
129. III. F. 74. 1928. II.

P O S S E:
Grundlagen der künftigen deutschen Handelspolitik.
Berlin 1924.

R A B I N O W I T S C H, Hermann:
Der Völkerbund und die Meistbegünstigungsklausel.
i./Heft 12 des Wirtschaftsdienstes 1928.

R A N K E, Leopold, von:
Weltgeschichte.
5. Auflage.
München u. Leipzig: Duncker u. Humblot 1922.

R E I C H E S B E R G, N A U M:
Die Meistbegünstigung in den künftigen Handelsverträgen.
Bern: A. Francke 1918.

R E I C H S T A G S D R U C K S A C H E N:
zu den deutsch-russischen Verträgen.
III. Wahlperiode Nr. 1551, 2329.

R E S P O N D E K, E.:
Handelspolitische Neuordnung Europas:
Meistbegünstigung und Präferenzsystem.
Berlin 1931.

R I E D L, Richard:
La clause de la nation la plus favorisée.

R I E D L, Richard:
Ausnahmen von der Meistbegünstigung.
Wien 1931.

R O E P K E, Wilhelm:
Weltwirtschaft und Außenhandelspolitik.
Berlin u. Wien 1931.

R O S E N S T O C K ϕ H U E S S Y,:
Die Hochzeit des Krieges und der Revolution.
Patmos-Verlag, Würzburg 1920.

S C H A E F E R, Dietrich:
Weltgeschichte der Neuzeit.
2 Bände; Berlin 1922.

S C H I L D E R, Siegmund:
Meistbegünstigung und Zollbevorzugung.
i./Zeitschrift für Völkerrecht 1920, S.291 ff.

S C H I L D E R, Siegmund:
Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage.
Stuttgart 1917.

S C H M I D T, Karl:
Die Meistbegünstigung und ihre Bedeutung für die deutsche Handelspolitik nach dem Kriege.
Dissertation Köln 1923.

S C H M O L L E R, Gustav:
Studien über die wirtschaftliche Politik Friedrich des Großen und Preußens überhaupt, von 1680 - 1786.
i./Jahrgang für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 8. Jahrg.
Leipzig: Dunker u. Humblot 1884.

S C H O R E R, Hans:
Der englisch-französische Handelsvertrag von 1713.
Diss. 1900.

S C H R A U T, M.:
System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung 1884.

S C H R I F T E N
der Centralstelle für Vorbereitung von Handelsverträgen.
Berichte über die ordentlichen Generalversammlungen der Centralstelle für Vorbereitung von Handelsverträgen.
Heft: 11, 15, 19, 23, 26.
Berlin: J. Guttentag 1900, 01, 02, 03, 06.

S C H U M A C H E R, H.:
Autonomer Tarif und Handelsverträge.
Leipzig 1901.

S C H W E I N F U R T H, Herbert:
Die Meistbegünstigungsklausel; eine völkerrechtliche Studie.
Diss. Heidelberg 1911.

S P E R L I C H, Otto:
Die Lage des europäischen Handels.
i./Weltwirtschaftliches Archiv 23.(1926.I)

S T E C K, von:
Versuch über Handels- und Schiffahrtsverträge
Halle 1782.

S T E I N:
Die Wirtschaft Sowjetrußlands unter besonderer Berücksichtigung des Außenhandels.
Diss. Würzburg 1929.

S T R U P P, Karl:
Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie.
I.-III. Band.
Berlin u. Leipzig: de Gruyter u. Co. 1924.

T E U B E R N, von:
Die Meistbegünstigungsklausel in den internationalen Handelsverträgen.
Diss. Breslau 1923.

V I S S E R:
„La clause de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce".
i./Revue de droit international et de législation comparée.
Bruxelles 1902.

V O S B E R G - R E C K O W:
Die Politik der Handelsverträge.
Berlin 1898.

V O S B E R G - R E C K O W:
Die Handelsverträge des Jahres 1903.
Berlin.

W A L T E R S H A U S E N, S. von:
Die Entstehung der Weltwirtschaft.
Jena 1931.

W E G N E R, Arthur,:
Einführung in die Rechtswissenschaft.
Berlin und Leipzig: de Gruyter u. Co. 1931.

W E I G E R T, M.:
Differentialzölle und das Recht der Meistbegünstigten Nation.
Berlin 1878.

W E I G M A N N, Hans:
Kritischer Beitrag zur Theorie des internationalen Handels.
Jena 1926.

W O L F, J.:
Vorzugsbehandlung im Rahmen der Meistbegünstigung.
Festgabe für Friedrich J. Neumann zum 70. Geburtstag.
Tübingen 1905.

Z I M M E R M A N N, A.:
Geschichte der preußisch-deutschen Handelspolitik. I. 1892.

Z I M M E R M A N N, A.:
Die Handelspolitik des Deutschen Reiches vom Frankfurter Frieden bis zur Gegenwart. II. 1899, 1901.

Z O R N:
Deutsches Gesandtschafts- u. Konsularrecht. 1921.

Nachtrag zum Literaturverzeichnis.

A N S C H Ü T Z, Gerhard:
Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.
Georg Stilke, Berlin 1929.

B A R C L A Y, Sir Thomas:
Studien zur Lehre von der Staatensukzession.
Franz Vahlen, Berlin 1923.

E U L E N B U R G, Franz:
Neue Grundlagen der Handelspolitik.
i./Schriften des Vereins für Sozialpolitik
171. Band I. u. II. Teil.
München und Leipzig 1925.

Das Werk Eulenburg's enthält folgende, in dieser Schrift verarbeitete, wissenschaftliche Gutachten:

A N Z I L L O T T I, Eugenio:
Die Handels- und Zollpolitik Italiens in der Nachkriegszeit.

G I G N O U X, Charles und L E G U E U, D.:
La politique commerciale de la France.

P L A U T, Theodor:
Probleme englischer Handelspolitik.

R O E P K E, Wilhelm,:
Die neue Wirtschaftsstruktur Deutschlands als Grundlage seiner künftigen Handelspolitik.
Jena.

S E R A P H I M, Hans-Jürgen:
Wesen und Entwicklung des Außenhandels Sowjetrußlands.

G U G G E N H E I M, Paul.:
Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel.
i./Völkerrechtliche Monographie von Schücking, Strupp, und Wenberg.
Frang Vahlen, Berlin 1925.

H E L F R I T Z, Hans:
Allgemeines Staatsrecht als Einführung in das öffentliche Recht und Grundlage politischen Denkens.
Carl Heymanns Verlag 1928.

++H I N S T, Bernhard:
Meistbegünstigung und Reziprozität.
Wissenschaftliches Gutachten in Eulenburgs „Neue Grundlagen der Handelspolitik."
i./Schriften des Vereins für Sozialpolitik.
171. Band. I. Teil.

H U B E R, Max:
Die Staatensuccession.
Drucker und Humblot 1898.

K U N Z, Josef L.:
Die Staatenverbindungen.
i./ Handbuch des Völkerrechts von Professor Dr. Stier-Somlo. Stuttgart 1929.

S C H O E N B O R N, Walther:
Der Staat als Subjekt des Völkerrechts. Zweite Abteilung: Staatensukzession.
i./Handbuch des Völkerrechts von Professor Dr. Stier-Somlo. Stuttgart 1913.

Lebenslauf.

****

Am 9. September 1904 wurde ich als Sohn des Kaufmanns und Fabrikbesitzers Adolf H u n i s c h in Breslau geboren. Ich besuchte zunächst die Städt. Gerhart Hauptmann Oberrealschule zu Breslau. Nachdem ich mehrere Jahre praktisch gearbeitet hatte, bestand ich Ostern 1927 in Breslau als Nichtschüler die Reifeprüfung einer Oberrealschule. In Königsberg i.Pr. studierte ich zunächst 3 Semester Chemie und 1 Semester Jura. In Breslau setzte ich mein iuristisches Studium weitere 6 Semester fort. Am 21. Dezember 1932 bestand ich in Breslau als Rechtskandidat mein mündliches Doktorexamen.

Es sei mir gestattet, auch von dieser Stelle aus meinem hochverehrten Lehrer,

Herrn Professor Dr.iur. W e g n e r

für die anregende Unterstützung bei dieser Arbeit und für den mir jederzeit gern gewährten Rat meinen herzlichsten Dank auszusprechen

Johannes Hunisch.